Arthur Trindade M. Costa

SEGURANÇA PÚBLICA, REDES E GOVERNANÇA

SEGURANÇA PÚBLICA, REDES E GOVERNANÇA

Arthur Trindade M. Costa

SEGURANÇA PÚBLICA, REDES E GOVERNANÇA

Para Gabi, Manu e Pedro.

Agradecimentos

Este livro é resultado de vários anos de reflexões e pesquisas sobre o funcionamento das instituições que compõem o campo da segurança pública no Brasil. Ao longo desses anos contei com o apoio de algumas instituições. A Capes, o CNPq, o Ipea e o Ministério da Justiça forneceram o apoio financeiro necessário aos estudos utilizados aqui. O Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (SOL/UnB) propiciou um ambiente de debate acadêmico importante para a reflexão crítica e plural acerca dos mais diversos temas da vida social e política do país.

Felizmente pude contar com a colaboração de professores e alunos que discutiram ideias, sugeriram leituras e apontaram atalhos. Sou especialmente grato aos colegas do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UnB). Lá pude debater com Maria Stela Grossi Porto, Cristina Zackseski, Bruno Amaral Machado, Haydée Caruso e Analia Batista os vários aspectos das questões aqui abordadas.

Também agradeço ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), pela pluralidade de ideias e olhares em torno do tema. Sou grato ao Renato Sérgio de Lima, à Paula Poncioni, à Samira Bueno, ao Daniel Cerqueira e à Isabel Figueiredo pelas críticas e troca de ideias. Além da parceria com os integrantes do SOL, do NEVIS e do FBSP, me beneficiei também das trocas de ideias com Bruno Grossi, Andréia Macedo, Márcio

Mattos, Gilvan Gomes da Silva, Marcelo Durante, Almir de Oliveira, Laiza Spagna, Rodrigo Suassuna, José Nivaldino (*in memoriam*), Marcelo Berdet, Cláudio Dantas e Welliton Maciel.

Apesar de toda ajuda e apoio recebidos, certamente o livro apresenta lacunas e imprecisões. E elas são de minha inteira responsabilidade.

Brasília, 27 de julho de 2021.

Sumário

CAPÍTULO 3:

CAPÍTULO 4:

CAPÍTULO 5:

CAPÍTULO 6:

CAPÍTULO 7:

Introdução

Atualmente, no Brasil, parece haver um consenso de que a segurança pública é um dos principais problemas que afetam os diversos aspectos da vida social, política e econômica. A despeito dos esforços em aumentar os gastos e contratar mais profissionais para a área, presidentes, governadores e prefeitos eleitos nos últimos 35 anos, de modo geral, têm fracassado em prover a segurança demandada pela população.

A violência, a criminalidade e o medo, cada vez mais presentes no cotidiano das pessoas, dificultam ainda mais a complexa construção da cidadania. Os direitos civis, em especial dos grupos vulneráveis, seguem sistematicamente desrespeitados. Ainda são frequentes as situações de abusos e arbitrariedades cometidas por agentes do Estado. A economia também tem sido afetada – de acordo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 2015 os gastos na área representaram 5,5% do Produto Interno Bruto (CNI, 2018). No campo político, a incapacidade das autoridades públicas em responder satisfatoriamente às demandas por segurança tem acentuado a descrença nos políticos e seus partidos. Em suma, a Nova República parece ter fracassado nesse tema.

Alguns atribuem esse fracasso ao excesso de garantias previstas na legislação. Para estes, as polícias estão amarradas por um ordenamento

legal extremamente permissivo com os criminosos. Outros, ao contrário, atribuem o problema à relutância das forças policiais em se adequar aos princípios do Estado de Direito. Embora ocupem posição antagônica em relação ao diagnóstico, ambas as visões compartilham a ideia de que as polícias são as principais, e às vezes as únicas, instituições encarregadas de resolver o problema. E ao colocarem os problemas nesses termos, esquecem que há uma grande variedade de instituições, públicas e privadas, que têm responsabilidade direta ou indireta no controle da criminalidade.

Esta obra não trata dos "problemas" de segurança pública, mas sim analisa as "respostas" a eles. Tampouco é um livro sobre as respostas certas, ainda que eu acredite que algumas sejam melhores que outras. Ele analisa por que a capacidade do Estado brasileiro de responder aos problemas de segurança é tão precária. Ou seja, analisamos os motivos do fracasso da Nova República em responder satisfatoriamente aos problemas de violência, criminalidade e medo.

Os estudos sobre polícia, criminalidade e segurança

Desde a década de 1960, especialmente nos Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, tornaram-se frequentes pesquisas sobre as polícias: sua função, organização, carreiras, estruturas, cultura e identidades. Esses trabalhos deram origem a um campo que hoje é conhecido como *police studies*. Fundamentalmente, caracteriza-se pela aplicação de teorias e metodologias em uso nas ciências sociais, na psicologia e na administração pública ao estudo das polícias (MANNING, 2005).

É um campo vasto e consolidado. Possui revistas especializadas, obras e autores de referência. É importante notar que as pesquisas

policiais não se confundem com uma área muito mais ampla chamada criminologia. A despeito de existir um intenso diálogo, as agendas de pesquisa se distinguem. No caso da polícia, os estudos não necessariamente se ocupam do amplo fenômeno da punição e do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, tampouco buscam entender as complexas causas da violência e da criminalidade.

Recentemente, no Brasil, também temos assistido ao surgimento de pesquisas sobre violência e conflitualidade, que em geral focalizam o funcionamento da Justiça Criminal e suas instituições, bem como as novas dinâmicas sociais que emergem da intensificação de práticas violentas (ZALUAR, 1999; KANT *et al*, 2000; BARREIRA, ADORNO, 2010). A despeito dessa variedade teórico-metodológica, podemos agrupar esses estudos em três eixos temáticos: polícias e políticas públicas de segurança; violências e sociabilidades; e punição e prisões (CAMPOS, ALVAREZ, 2017).

O primeiro, polícias e políticas de segurança pública, nos interessa mais especificamente, pois trata, em essência, das respostas estatais aos problemas de segurança pública. De forma geral, as pesquisas pioneiras foram marcadas pelas "descobertas" das polícias por parte da academia (MUNIZ, CARUSO, FREITAS, 2017), momento em que os trabalhos trataram de desconstruir modelos normativos de funcionamento das instituições policiais e seu relacionamento com a comunidade, evidenciando a imensa lacuna entre as práticas das polícias e a imagem idealizada delas. Com isso, descobriu-se que os acertos informais são muito mais comuns do que prevê (ou admite) a norma legal. Muito embora conte com grande liberdade de ação, a legislação reluta em admitir a discricionariedade policial. Também se verificou que a opinião pública, a cultura organizacional e a pressão para atender

à demanda de trabalho têm muito mais influência sobre as polícias que juízes e promotores.

Esses estudos mostraram, ainda, que o controle da criminalidade é apenas uma das várias tarefas empreendidas pelas instituições policiais, que incluem também a manutenção da ordem, o manejo de protestos, a regulação do trânsito e de outras atividades cotidianas. Por outro lado, o controle da atividade policial pelos tribunais e pelo Ministério Público é eminentemente formal e pouco eficiente. Constatou-se, nesse sentido, que as estratégias de policiamento têm efeitos muito menores sobre as taxas de criminalidade que estávamos preparados para admitir.

Além dessas descobertas sobre as práticas policiais, as pesquisas também se debruçaram sobre as funções que essas instituições desempenham nas sociedades modernas. Para tanto, buscou-se definir o que é polícia, emergindo daí duas definições que se tornaram muito influentes. Na primeira delas Ergon Bittner (2003) sugere que as instituições policiais são mecanismos de força justificada destinados à manutenção da ordem. Outra definição importante é de David Bayley (2006), que propõe que as polícias são instituições de controle social com autorização para o uso da força, caso necessário.

Apesar de distintas, ambas as definições destacam o uso da força como aspecto diferenciador das forças policiais. Exatamente por isso, alguns estudiosos passaram a discutir os limites e a necessidade de realizar a manutenção da ordem social dentro dos princípios que orientam os regimes democráticos. O controle das atividades policiais passou a ser uma das principais preocupações das democracias (COSTA, 2004). Assim, parte importante dos estudos sobre polícias concentrou-se em debater o funcionamento dessas instituições nos regimes democráticos. Mais do que isso, eles revelaram como o surgimento das democracias

afetou profundamente o papel e o funcionamento das instituições policiais. Hoje são inegáveis os efeitos das transformações na esfera política sobre as polícias.

Ainda que esse seja um aspecto importante nos debates sobre segurança pública, nossa preocupação aqui é outra. Pretendemos mostrar que, além das mudanças políticas, as transformações na estrutura da sociedade e do Estado também têm afetado profundamente as rotinas, as estratégias e os objetivos das forças policiais. Isso porque, se o surgimento das democracias, a partir da segunda metade do século XX, transformou as polícias, a emergência da sociedade de risco e as mudanças nas estruturas estatais as estão afetando profundamente no início do século XXI (ERICKSON, HAGGERTY, 1997).

A sociedade de risco e o novo paradigma da segurança pública

A manutenção da ordem, o controle social e o uso da força não são mais os únicos aspectos diferenciadores das forças policiais. O seu funcionamento tem sido profundamente transformado nas sociedades contemporâneas organizadas para detectar e gerenciar os riscos da vida moderna. As funções das polícias agora vão muito além da manutenção da ordem e do controle da criminalidade. Elas incluem a necessidade de lidar com o medo do crime. Ou seja, somaram-se às tarefas tradicionais de polícia a necessidade de gestão de riscos. Não é apenas uma mudança semântica; é principalmente uma mudança filosófica. Enquanto os problemas de ordem e criminalidade são definidos em termos de desvio moral, os riscos são pensados em termos probabilísticos. O objetivo não é mais alcançar uma ordem moralmente

(ou socialmente) definida, mas tornar as sociedades mais seguras, com menos riscos de violências, crimes, acidentes e incidentes.

Para isso a capacidade de coação das polícias, progressivamente limitada nas sociedades democráticas, não é suficiente. Para produzir segurança, as forças policiais são obrigadas a trabalhar cada vez mais em colaboração com outras instituições públicas e privadas. Nessa nova configuração social, sua capacidade de vigilância e de produção de informações ganha importância. Se antes era imperativo prender os criminosos e controlar os desviantes, agora o que importa é reduzir as taxas de risco. E, para tanto, a prisão dos criminosos nem sempre é a única, tampouco a principal estratégia.

Um exemplo. Durante as últimas décadas, algumas cidades brasileiras viram-se às voltas com o crescimento dos sequestros relâmpagos, que consistiam em obrigar as vítimas, mediante ameaça, a sacarem dinheiro nos caixas eletrônicos. Depois de alguns anos, a incidência do problema diminuiu bastante. A sua solução não passou pela simples prisão dos criminosos, mesmo porque eles não pertenciam a um grupo socialmente homogêneo ou a uma única organização. As respostas mais efetivas foram de outra natureza. Os caixas eletrônicos foram retirados das ruas e calçadas e instalados em shopping centers, postos de gasolina e outros estabelecimentos comerciais. Os equipamentos deixaram de funcionar 24 horas, incorporando limites de horários e de saque. Todas essas medidas eram responsabilidade dos bancos. Às polícias coube elaborar um bom diagnóstico do problema e propor medidas para resolvê-lo. Não foi um papel menor, mas definitivamente foi um papel diferente.

Em muitos países, os policiais, aos poucos, estão se tornando especialistas em produzir, coletar, sistematizar e difundir informações.

Investimentos cada vez maiores têm sido feitos para aquisição de novas tecnologias e equipamentos da informação que vão desde programas capazes de analisar enormes bases de dados (Big Data) até a compra de sofisticadas redes de comunicações e sistemas de atendimento e despacho. Viaturas com computadores embarcados, por exemplo, agora fazem parte da rotina dos policiais em algumas cidades do mundo.

Resta saber, contudo, por que as polícias estão mudando nesta direção. Será que estamos diante de uma transformação mais ampla, fora do mundo policial? A resposta é sim. Estamos diante da emergência de uma nova sociedade, que tem sido descrita por autores das mais variedades matizes teóricas como pós-moderna, líquida ou de risco (GIDDENS, 1991; BAUMAN,1999; BECK, 2010). Um traço distintivo dessa nova configuração é a emergência de um discurso sobre a necessidade de limitarmos os perigos e problemas que afligem o cotidiano das pessoas. É um discurso sobre o risco: de sofrer um acidente de carro, de ser assaltado, de ser infectado por uma doença, de se envolver em incidentes arriscados. A maior parte desses riscos decorre de mudanças sociais provocadas pelo progresso econômico e social, fortemente assentado no desenvolvimento e avanço tecnológico e científico. Apesar das diferentes formas como os autores descrevem esse novo mundo, todos concordam em um ponto: as expectativas sobre as formas pelas quais o controle social deve ser exercido mudaram radicalmente. E isso tem afetado as polícias, pois para lidar com esses riscos é necessário também a participação de outros atores estatais e privados.

Mais, agora os problemas não se resumem apenas ao controle da criminalidade e das desordens, cujas respostas eram orientadas por um paradigma punitivista com ênfase nas polícias e nas prisões. Novos problemas foram sendo paulatinamente incorporados à agenda

de segurança: proteção de grupos vulneráveis, administração de conflitos e do medo. Por conseguinte, a natureza das respostas também está mudando. Se antes elas eram orientadas pelo controle da criminalidade (*crime oriented policing*), agora é frequente a adoção de respostas mais abrangentes para a solução dos problemas (*problem oriented policing*).

A produção da segurança, portanto, não é mais vista como responsabilidade exclusiva das polícias. É preciso governar através de uma ampla e diversificada rede de autoridades. Como sugeriu Michel Foucault, as práticas de governo não se restringem ao Estado e às suas instituições. Elas envolvem também famílias, escolas, igrejas, profissões e várias outras autoridades que se engajam no controle das condutas individuais. Ao colocar a questão do governo nesses termos, a perspectiva foucaultiana dissolve a rígida distinção entre Estado e sociedade civil (GARLAND, 1997; FOUCAULT, 2008).

O exercício do governo, ou da governamentalidade, nos termos de Foucault, implica num conjunto de instituições, procedimentos, lógicas e tecnologias que permitem governar uma população. Para o filosofo francês, assistimos uma crescente governamentalização do Estado. Ou seja, a sua função tem sido cada vez mais governar populações, em contraste com a antiga, que era estabelecer a soberania sobre um território.

A busca das causas da violência e da criminalidade deu lugar às análises epidemiológicas sobre as principais áreas, situações e grupos de risco que não podem ser completamente controlados ou extintos; podem, no máximo, ser governados. Para tanto é preciso acionar uma série de saberes e autoridades, e, cada vez mais, coordenar os esforços de policiais, professores, promotores, juízes, estatísticos, médicos, psicólogos e assistentes sociais para governar o risco e o crime. O ingresso desses outros atores impactou profundamente o campo da segurança pública.

A (re)configuração do campo da segurança pública no Brasil

Segurança pública é um conceito difícil, cuja definição pode variar, dependendo das nossas posições sobre as noções de ordem e garantias legais, bem como em função das nossas expectativas sobre o papel do Estado em nos proteger. Trata-se, portanto, menos de um conceito teórico e mais de um campo organizacional que estrutura as relações de instituições e profissionais encarregados da manutenção da ordem e do controle da criminalidade (COSTA, LIMA, 2015).

Um campo organizacional corresponde a um grupo de instituições que, no agregado, constituem uma área reconhecida da vida social, política ou econômica. São exemplos de campos organizacionais o sistema financeiro, o sistema partidário e as universidades. A segurança pública constitui, assim, um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de respostas para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências. Nesse sentido, ela não se confunde com o Sistema de Justiça Criminal nem se resume às instituições policiais, por mais que estas tenham papel importante no debate público sobre o tema.

Como tal, o campo da segurança pública é um espaço social de disputas entre diversos atores em torno das melhores soluções e práticas mais legítimas de manutenção da ordem, controle da criminalidade e prevenção de violência. Para entender as dinâmicas próprias de um campo organizacional é necessário observar como determinadas práticas foram institucionalizadas, como as identidades profissionais foram formadas, como os novos conceitos e atores são incorporados e como os conflitos internos estão estruturados.

Ao mesmo tempo que as relações sociais existentes num determinado campo condicionam as estratégias e práticas adotadas pelos atores políticos, tais relações são moldadas pelos diferentes processos de socialização a que foram submetidos esses atores. Ao passo que são estruturadas por práticas passadas e estruturam as ações do presente, as relações sociais entre os atores de um determinado campo também são afetadas por mudanças ocorridas noutros campos da vida social (BOURDIEU, 1990).

No Brasil, a estrutura do campo da segurança pública é caracterizada por uma forte concentração de recursos e competências no plano estadual e pela impossibilidade de as instituições policiais exercerem o ciclo completo de policiamento em sua atuação, que vai do policiamento ostensivo à investigação criminal. Além disso, existem limites constitucionais à reforma das polícias, uma vez que a estrutura construída ao longo do século XX, e fortalecida no período autoritário (1964-1985), foi consagrada pela Constituição Federal de 1988 (COSTA, LIMA, 2015).

As principais agências encarregadas do trabalho de policiamento são organizadas e legalmente controladas pelas 27 unidades da federação. Embora algumas polícias estejam sob controle do governo federal e alguns municípios mantenham guardas municipais, dada as limitações de competências e de recursos, a maior parte das tarefas é desempenhada pelas polícias militares e civis dos Estados e do Distrito Federal.

As PM estaduais são responsáveis pelas tarefas relacionadas ao policiamento das ruas. A despeito de reproduzirem alguns símbolos e normas militares, elas não pertentem à estrutura das Forças Armadas. Já as PC estaduais são encarregadas da investigação policial e da

instrução do processo criminal. Por esse motivo, são também chamadas de polícias judiciárias, ainda que não pertençam à estrutura do Poder Judiciário. Em função disso, nenhuma dessas agências policiais estaduais realiza o chamado “ciclo completo de policiamento”. Isto é, suas atividades são limitadas por funções: as polícias civis exercem as funções de polícia judiciária e as polícias militares são encarregadas do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública.

Outro aspecto importante a ser considerado: apesar das PM e PC serem organizadas e controladas pelos estados, suas funções são definidas pela Constituição Federal. Assim, as unidades federativas não podem, isoladamente, transformá-las ou extingui-las. Além dos limites constitucionais, os obstáculos à reforma das polícias também resultam de arranjos do poder local, uma vez que, no plano administrativo e funcional, os governadores têm autonomia para definir cargos e planos de carreiras. Como forma de aumentar o controle sobre suas corporações, a maior parte dos estados as vincula às Secretarias de Segurança Pública ou de Defesa Social, o que permite integrar ações, otimizar recursos e estabelecer mecanismos de governança e cooperação. Esses órgãos, em geral, têm baixa capacidade institucional para gerenciar e supervisionar as atividades das duas instituições policiais (as militares e as civis).

Algumas das normas, práticas, identidades e mitos institucionais existentes no campo são anteriores à Constituição de 1988, tendo sido influenciadas por concepções de policiamento e segurança pública desenvolvidas ao longo do século XX. Assim, nos últimos anos, várias propostas foram apresentadas ao Congresso Nacional visando a mudar essa estrutura legal e institucional. Até hoje, porém, nenhuma logrou êxito em chegar até o final do processo legislativo. A maior parte dos

projetos tem encontrado resistência na burocracia pública, que impede a mudança de práticas organizacionais.

A despeito desses obstáculos, é possível observar algumas alterações na (re)estruturação da segurança pública. Novos atores da sociedade civil passaram a demandar maior participação nas tomadas de decisões. O Ministério Público teve suas funções e prerrogativas alteradas constitucionalmente, passando a exigir novos padrões de relacionamento com as polícias. No plano federativo verificou-se o aumento da participação da União e dos municípios em assuntos até então vistos como exclusivos dos estados. Nas PM a manutenção da identidade militar tem gerado atritos e problemas para sua profissionalização e modernização; o mesmo pode-se dizer das polícias civis, em que o mito do inquérito policial impede a melhoria do desempenho da investigação criminal.

Neste livro descreveremos como as características e a configuração de atores do campo da segurança pública brasileiro resultaram numa baixa capacidade de governança. E isso tem tornado o Brasil incapaz de produzir respostas efetivas para os principais problemas que afligem a população, como o aumento significativo nas taxas de homicídios, o crescente medo do crime e a superlotação das prisões.

Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança

As transformações na segurança pública não se limitam ao ingresso de novos atores e ao surgimento de novos problemas. Uma das mais importantes mudanças na área refere-se à forma como o controle social é exercido. A ideia de apenas punir os comportamentos criminosos

através da aplicação da legislação penal tem dado lugar a uma abordagem mais ampla, que visa a mitigar as causas das adversidades. Trata-se de uma nova mentalidade voltada para solução de problemas que tem afetado profundamente as expectativas sobre o funcionamento do campo.

Essa abordagem ficou conhecida como policiamento orientado para a resolução de problemas (GOLDSTEIN, 1990). Segundo Herman Goldstein, tal estratégia envolve a identificação e análise de desafios específicos de violência, criminalidade e desordens a fim de elaborar respostas mais efetivas. Trata-se de uma mudança de paradigma no padrão de respostas tradicionalmente produzidas pelas polícias, baseado quase exclusivamente no emprego de alguma forma de policiamento. As respostas produzidas pela estratégia de solução de problemas são muito mais complexas e envolvem uma rede de atores que se estende muito além das instituições policiais. Dependendo do tipo de dificuldade, as respostas incluem atores como escolas, assistência social, rede de saúde e agências de infraestrutura urbana.

Como em outras áreas, as principais políticas públicas de segurança implicam a participação de diversas organizações e atores políticos, tanto governamentais quanto não governamentais, que compõem as redes de políticas públicas. Essas redes, por sua vez, podem ser definidas como o conjunto de relações relativamente estáveis entre esses atores (públicos ou privados), que interagem através de uma estrutura não hierárquica e interdependente para alcançar objetivos comuns (BONAFONTE, 2004).

Para discutir o funcionamento das redes de políticas públicas na área de segurança é necessário distinguir os seguintes conceitos: polícias (*police*); estratégias de policiamento (*policing*); e políticas

públicas de segurança (*policy*). As polícias são aquelas organizações destinadas ao controle social e autorizadas ao uso da força, caso necessário (BAYLEY, 1994). As organizações policiais, entretanto, não são as únicas a possuir poder de polícia – agências de vigilância sanitária, guardas municipais e departamentos de trânsito, dentre outras, também o possuem. O traço definidor das instituições policiais, portanto, não é esse poder, mas sim a autorização legal para usar a força.

As estratégias de policiamento (*policing*) referem-se às diferentes formas de empregar os efetivos, os recursos e os equipamentos. Embora façam parte do seu cotidiano, elas não são exclusividade das polícias. Outras organizações públicas também podem, sob certas condições, fazer algum tipo de policiamento, tais como as guardas municipais, os departamentos de trânsito e as Forças Armadas. Além disso, em algumas situações, por exemplo, shows, jogos de futebol e festivais, também se verifica a existência de formas de policiamento realizadas por empresas de segurança privada, que igualmente policiam espaços quase públicos, entre os quais shopping centers, clubes e condomínios.

As políticas públicas de segurança (*policy*), por sua vez, referem--se a um conjunto de ações e procedimentos que visam a dar conta de determinada demanda ou problema por meio da alocação de bens e recursos públicos e privados. Na área de segurança pública, especificamente, elas envolvem outras organizações. Ou seja, as políticas públicas de segurança não se resumem às polícias e às suas estratégias de policiamento; elas frequentemente implicam a participação de outras organizações e atores de dentro ou de fora do campo da segurança.

Em torno de cada problema específico formam-se diferentes redes de políticas públicas. Cada rede abarca diversos conflitos, uma vez que podem existir diagnósticos distintos sobre as dificuldades a

serem enfrentadas e para as quais, consequentemente, haverá diferentes soluções. Os atores posicionam-se em relação a esses conflitos, convergindo ou divergindo na sua forma de caracterizar e interpretar esses problemas, atribuir relevância, propor estratégias e ações para lidar com eles.

Duas características são essenciais para entender o funcionamento dessas redes: autonomia e interdependência. Na maior parte dos casos, os atores políticos não possuem de fato relações hierárquicas entre si. Entretanto, eles são interdependentes, ou seja, o resultado da política depende da participação de todos. Numa estrutura social dessa natureza, o desafio é estabelecer práticas e espaços sociais não hierárquicos de coordenação, capazes de planejar e articular as ações dos atores que compõem a rede. Chamaremos essa capacidade de governança.

O termo pode significar muitas coisas. Neste livro, significa a capacidade de governar, ou seja, de coordenar e articular ações de diversos atores públicos e privados, por meio de uma estrutura de leis, normas e práticas que conferem legitimidade ao processo decisório. Hoje, podemos identificar pelo menos três modos distintos de coordenação: as regras contratuais do mercado; a hierarquia das instituições burocráticas e as reciprocidades derivadas das redes. Fundamentalmente, cada um desses modos incorpora uma racionalidade distinta que serve para organizar as ações. A racionalidade do mercado é contratual, enfatiza a eficiência na busca de resultados econômicos ótimos. O objeto de troca é claramente definido e facilmente mensurado. As relações são descontínuas e os acordos, garantidos por sanções legais. Já a racionalidade da burocracia é baseada nas hierarquias funcionais que definem de modo explícito os papéis e as competências de cada um dos atores envolvidos. Não há troca, mas sim relações de poder orientadas por

objetivos políticos predeterminados. Enquanto os mercados são bastante flexíveis, as burocracias são rígidas.

As redes não são um meio termo entre o mercado e a hierarquia. Muito pelo contrário, elas possuem uma lógica própria, organizada em torno da confiança e da reciprocidade entre os múltiplos atores, enquanto suas relações são sequenciais e de longa duração. O objeto de troca não é facilmente mensurável, tampouco previamente definido. Nas redes, as relações são mantidas pela expectativa de que haverá algum tipo de reciprocidade (JESSOP, 2000; TOMPSON, 2003).

Existem, portanto, variados arranjos institucionais destinados a maximizar a capacidade de governar uma população. Os diferentes modos de governança refletem a variedade de formas possíveis para implementar políticas públicas, bem como os papéis atribuídos às instituições do Estado e da sociedade civil. Essa variedade também reflete a necessidade de responder aos novos problemas e aos desafios de administrar os riscos nas sociedades contemporâneas. Essas formas de governar buscam, igualmente, promover processos decisórios capazes de atender à crescente demanda por participação social.

Apesar de não ser uma novidade, só recentemente o conceito de governança passou a ser objeto de pesquisa (PIERRE, PETERS 2000), tendo sua noção aparecido nos livros e artigos apenas a partir da década de 1980, a ponto de tornar-se um novo campo de estudos. Tal movimento refletiu sobre diferentes áreas, como saúde, educação, meio ambiente, criminologia e economia, a primeira a focar na noção de governança corporativa. Oliver Williamson (1979) foi um dos primeiros a chamar a atenção para a sua importância ao demonstrar como os atores econômicos adotam diferentes formas de governança para minimizar seus custos de transação.

A partir daí outros autores esforçaram-se para descrever novas formas de coordenação de ações, num ambiente marcado pela constituição de redes de políticas públicas (POWELL, 1990; RHODES, 1990). Talvez por isso muitos trabalhos têm se referido à governança como uma nova forma de governar, diferente dos mercados e das burocracias estatais. Mas, é importante lembrar, tanto aqueles quanto estas pressupõem formas específicas de ação que ainda existem e são bastante úteis nas sociedades contemporâneas. A novidade, portanto, não é a governança, mas sim o desafio de exercê-la em um ambiente marcado pela diversidade de redes de políticas públicas.

De forma geral, a literatura atribui quatro significados diferentes ao termo governança: i) uma estrutura; ii) um processo; iii) um mecanismo; e iv) uma estratégia (LEVI-FAUR, 2012). Enquanto estrutura, ela se refere a uma configuração de instituições, públicas e privadas, destinadas a responder um determinado problema. Como veremos, determinadas configurações do campo da segurança pública dificultam a governança.

Como processo, o termo refere-se às dinâmicas e aos processos de elaboração de políticas públicas. A forma como estas são elaboradas, incluindo diferentes atores e estabelecendo arenas de coordenação, pode facilitar o exercício da governança. Por outro lado, políticas públicas formuladas inicialmente para ser implementadas exclusivamente pelas polícias terão muita dificuldade para incorporar e coordenar novos atores. Para ser exercida, a governança implica a existência de mecanismos ou instrumentos destinados a estruturar o processo decisório, bem como induzir as ações dos diversos participantes de uma rede de políticas públicas. Existem diversos instrumentos, como sistemas de metas, fundos para financiamento de ações, sistemas

de monitoramento da execução orçamentária, câmeras técnicas de coordenação etc., sem os quais a governança das redes de políticas públicas seria muito difícil.

Por fim, ela também se refere às diferentes estratégias que determinados atores (normalmente estatais) adotam para reformar as organizações e seus mecanismos, bem como para fornecer novos enquadramentos para as escolhas de preferências individuais. Essas estratégias requerem um planejamento que explicite os objetivos da política pública de segurança, estabeleça metas e indicadores, bem como descreva as diversas ações que deverão ser implantadas pelos diferentes atores que compõem a rede.

Neste livro, descreveremos as principais dificuldades encontradas no campo da segurança pública brasileiro para essa mudança de paradigma. A persistência de uma mentalidade que prioriza estratégias de policiamento sem a necessária articulação com ações de outros atores é resultado de uma configuração do campo herdada de períodos anteriores.

A governança da segurança

As profundas transformações no campo da segurança pública têm sido objeto de intenso debate criminológico nos últimos 30 anos. A reconfiguração dos mecanismos pelos quais ela tem sido realizada tornou-se o foco central do debate. Autores influentes da disciplina têm se dedicado a descrever, explicar e avaliar as implicações das tendências identificadas conceitualmente sob os vários rótulos, como, por exemplo, pluralização, multilateralização, governança em rede, governança nodal e governança da segurança (SHEARING, WOOD, 2000, 2006).

Sem dúvida, umas das grandes transformações na segurança pública é o crescimento significativo das empresas privadas. Para alguns estudiosos, estaríamos diante de uma revolução silenciosa nos sistemas de policiamento e controle social em muitos países do mundo. A revolução compreenderia a expansão incremental dos serviços privados de segurança, com foco na proteção do patrimônio, orientada por uma lógica preventiva de ação. Acompanhando a tendência mundial, a sociedade brasileira tem se deparado com o crescimento do número de empresas de vigilância privada. Mas, devido às características do aparato legal e burocrático nacional, boa parte delas é irregular e está submetida à fiscalização precária (SILVA, 2013, 2015; ZANETIC, 2013).

Com relação às áreas residenciais, observamos nas últimas décadas o surgimento de novos padrões de moradia, condomínios verticais e horizontais, cuja característica comum é a centralidade da preocupação com a segurança dos seus moradores. Esse padrão de moradia é cada vez mais frequente nos bairros de classe média e alta. Os condomínios são verdadeiros "enclaves fortificados", que introduzem uma nova lógica de segurança e controle social, com base no emprego de serviços privados e orientada pela segregação social do espaço (CALDEIRA, 2000).

O surgimento de atores privados, entretanto, não se restringe às áreas de maior renda, tampouco a práticas reguladas por leis. A preocupação com os crimes contra o patrimônio também está presente nos bairros pobres, especialmente entre os comerciantes locais, tais como donos de bares, açougues, padarias etc. Nesses casos, os moradores dificilmente contam com a atenção das unidades policiais tampouco podem dispor de um sofisticado e caro aparato de segurança privada. Nessas áreas, são frequentes os relatos sobre a atuação de grupos

de justiceiros e milícias, ambos atuando à margem da lei, frequentemente integrados por ex-policiais, via de regra, com apoio financeiro de comerciantes. Enquanto a presença de justiceiros em alguns bairros é antiga, o surgimento das milícias é relativamente recente. Elas controlam determinadas áreas, estabelecendo normas de convívio e explorando alguns serviços (gás, internet, transporte etc.). Tal qual os grupos de justiceiros, os milicianos contam com a colaboração ou tolerância de policiais.

As transformações no campo não se restringem à expansão da segurança privada. Há também uma crescente percepção de que o Estado tem fracassado nos esforços para conter uma tendência inexorável de ascensão do crime, das desordens e das incivilidades (LOADRE, SPARKS, 2002). Tal percepção está associada à intensificação do medo do crime e ao surgimento de uma nova consciência de risco, que incita os atores sociais a buscarem novas estratégias destinadas a afastar a possibilidade de vitimização criminal (SHEARING, 1992; BAYLEY, SHEARING, 1996; LEADR, 2000).

Associado à emergência de novos atores e expectativas, podemos também verificar o esvaziamento do Estado, que se dá na medida em que sua capacidade governamental se diluiu em variadas esferas de poder, nos níveis sub e supranacionais. Todos esses fatores têm gerado uma intensa discussão sobre qual é, ou deveria ser, o papel do Estado nessa nova configuração do campo da segurança pública.

Na literatura há pelo menos duas perspectivas sobre esse papel na era da governança de redes. A primeira refere-se à necessidade de preencher com novos atores privados as lacunas deixadas pelo Estado cada vez mais esvaziado. Posto que ele teria se tornado uma coleção de redes inter-organizacionais, com atores públicos e privados,

nenhum ator seria capaz de dirigi-lo ou governá-lo sozinho (RHODES, 1997). O surgimento das redes teria reduzido de modo significativo a capacidade dos governos para responder com efetividade aos problemas sociais, cabendo-lhes fundamentalmente o papel de regulação desses múltiplos atores.

Em oposição a essa perspectiva, há autores que reconhecem as profundas transformações da organização do Estado e suas consequentes limitações. Por isso, é necessário reconhecer o papel dos atores privados, o que implica elaborar novas formas de relação e parcerias público-privadas. Para esses estudiosos, entretanto, é exatamente por causa da reconfiguração das relações público-privado que o Estado ganha maior importância (PIERRE, PETERS, 2000). O paradoxo da redução da efetividade da ação dos agentes estatais implicaria a necessária melhoraria das formas de governança, cuja legitimidade depende da participação do governo nos processos decisórios. A simples presença de atores públicos na estrutura de governança não necessariamente lhe confere legitimidade (BÖRZEL, RISSE, 2010; LEVI-FAUR, 2011).

Aqui cabe uma distinção importante entre governo e Estado. Os atores estatais não se resumem a administrar as orientações fornecidas pelos governos democraticamente eleitos. Ao contrário, muitas instituições estatais têm adquirido razoável autonomia em relação às autoridades governamentais. Há uma crescente pressão para torná-las parte do Estado e não de governos. Para isso são elaborados estatutos, regulamentos e processos de escolhas de seus dirigentes, o que conferem enorme autonomia política, funcional e orçamentária às instituições estatais. Essa ideia visa a blindá-las da influência política dos governos, estratégia especialmente válida na segurança pública. Portanto, a participação de instituições estatais nas redes

de políticas públicas não confere a legitimidade que só os governos eleitos possuem.

Assim, o debate e as análises sobre as transformações do campo têm gerado grandes divergências sobre qual seria o papel do Estado nesta nova configuração. Essas posições podem ser agrupadas em duas grandes abordagens.

A primeira parte de uma visão bastante cética dos esforços centrados quase exclusivamente no Estado para fornecer segurança à população e vê no surgimento dos novos atores privados uma oportunidade única para responder com mais eficácia às necessidades da comunidade (BAYLEY, SHEARING, 1996; SHEARING, WOOD, 2003; JOHNSON, SHEARING, 2003). Clifford Shearing (1992), por exemplo, argumenta contra uma "visão de governo centrada no Estado que exclui, ou pelo menos obscurece, os atores privados". Para ele, essa posição é questionável porque subestima a importância desses sujeitos, limitada por um pensamento normativo que não atende mais a realidade do século XXI. O autor reconhece a polícia como um ator dentre muitos outros encarregados de prover segurança. Dispensando a descrição hobbesiana do Estado como Leviatã, Shearing defende um papel regulatório para o Estado, encarregado de fornecer os limites e princípios sob os quais a segurança será exercida pelos atores privados e comunitários, que passariam a operar a partir das regras do mercado.

A segunda abordagem adota uma postura normativa e crítica às transformações no campo, apontando os problemas advindos do recuo do Estado no controle social. Isso implicaria uma série de problemas, incluindo a baixa *accountability* da segurança pública, bem como a falta de legitimidade de alguns novos atores privados. Eles também denunciam a desigualdade na distribuição da segurança como

um bem social, postulando que o mercado seria incapaz de superar a lacuna entre pobres e ricos (LOADER, WALKER, 2001, 2004, 2006; ZEDNER, 2006, 2007).

Nos parece equivocada a tendência de alguns estudiosos pensarem uma forma de governança sem a coordenação central dos governos, uma vez que o conceito é essencialmente político. São raros os casos nos quais esse papel pode ser resumido à regulação dos atores privados que produzem segurança. Em geral, cabe aos governos indicar os problemas a serem tratados e os meios (públicos ou privados) a serem empregados. Não acredito ser possível fugir da dimensão política das escolhas no campo da segurança, tampouco da necessidade simbólica de legitimá-las.

Os limites da governança do campo da segurança

Apesar das diferenças de avaliação, a maior parte da literatura tende a concordar que a segurança é, para o bem ou para o mal, resultado das interações de uma rede de atores públicos e privados, na qual a governança é realizada. Há um aspecto, entretanto, que tem sido relegado nas discussões: qual é capacidade de governança de um determinado campo de segurança pública? Essa capacidade requer o preenchimento dos seguintes requisitos: i) seleção de objetivos; ii) coordenação; iii) implementação; e iv) avaliação (PETERS, 2012).

Se a governança implica dirigir e não comandar, então a seleção dos objetivos é uma atividade essencial para o funcionamento de uma rede de políticas públicas. Para isso é preciso uma boa capacidade de levantar e analisar informações, pois não basta realizar um diagnóstico. É necessário convencer os diversos atores que compõem uma

rede sobre a seleção de objetivos e a adoção de prioridades. É fundamental convencê-los a remar na mesma direção. Isso implica um complexo processo decisório com a participação de vários atores e suas respectivas lógicas e interesses corporativos. Também envolve a definição de noções abstratas de justiça social, ordem pública e participação social. Em suma, a seleção de objetivos é um processo eminentemente político.

Como dissemos, os múltiplos atores têm seus próprios objetivos e interesses. Não é raro que as ações desenvolvidas por um determinado ator não estejam alinhadas com os objetivos gerais definidos. Uma governança efetiva implica coordenar as ações de acordo com as prioridades estabelecidas. Para que isso aconteça são devem elaborados instrumentos capazes de induzi-las, tais como o desenvolvimento sistemas de metas e o estabelecimento de áreas e grupos prioritários, além da coordenação da execução da orçamentária.

As decisões tomadas nos estágios anteriores precisam ser implementadas. É preciso vencer as resistências culturais e os obstáculos institucionais. Isso significa reconhecer a necessidade de reformar algumas instituições. Entretanto, não basta reformá-las; é necessário também criar e fortalecer as estruturas e os mecanismos de governança.

Nas redes de políticas públicas os mecanismos tradicionais de avaliação e responsabilização não cumprem adequadamente sua função. São muitos os atores envolvidos, cuja interdependência cria novos desafios e, consequentemente, demandam novos instrumentos de avaliação e acompanhamento.

O objetivo deste livro é discutir as transformações, as tensões e os dilemas da segurança pública, que sob esse contexto vêm ocorrendo desde 1988. Para tanto, iremos analisar como os dilemas identitários e a

permanência de determinadas lógicas e mitos institucionais, bem como o surgimento de novos atores políticos que têm afetado a segurança pública. Dentre os vários problemas existentes, um nos interessa mais especificamente: sua baixa capacidade de governança.

Nosso argumento central é que a forma como o campo se estruturou no Brasil afetou drasticamente sua capacidade de governança, seja pelas dificuldades de reformar algumas instituições, seja pela ausência de mecanismos de coordenação, seja pela incapacidade de articulação. Também descreveremos como as dinâmicas políticas atrapalham o aperfeiçoamento da governança e comprometem as novas estratégias para governar a segurança pública.

Fontes, dados e estrutura do livro

Nosso objetivo aqui é relacionar dois fenômenos sociais: a estruturação da segurança pública e a construção de um novo modelo de governança do campo, com base na atuação das redes de instituições. Analisar a capacidade de governar requer um enorme esforço metodológico. O mesmo pode ser dito quanto aos esforços para compreender estruturação.

Obviamente, esse tipo de análise pode ser feito de diferentes formas, abrangendo níveis distintos. Neste trabalho, são utilizados dados e evidências produzidos a partir de pesquisas qualitativas e quantitativas que realizei nos últimos anos. Elas empregaram uma pluralidade de técnicas, tais como survey, grupos focais, entrevistas e análise documental. Essas pesquisas foram coordenadas por mim e contaram com a participação de diversos alunos de graduação e pós-graduação. Também foram utilizados dados produzidos em estudos

realizados por outros estudiosos do campo. Estabeleci como limite temporal o ano de 2015.

Esta obra está estruturada em duas partes. A primeira trata dos atores e das configurações específicas que a área pode tomar em cada Estado. Discutiremos as fragilidades das Secretarias de Segurança Pública, os problemas identitários das polícias militares e os obstáculos para a melhoria da capacidade de investigação das polícias civis. Ainda na primeira parte, apresento as transformações de antigos atores, como o Ministério Público e a mídia. Também explicaremos como o ingresso de novos sujeitos (União, municípios, sindicatos e sociedade civil) tem reconfigurado o campo.

Na segunda parte, descrevo como a configuração política estadual impacta a governança da segurança pública. Por fim, discuto como o enfrentamento dos problemas relacionados aos homicídios e ao medo do crime dependem da ação coordenada de redes de políticas públicas.

CAPÍTULO 1

As redes de políticas públicas de segurança

Nas últimas décadas, a segurança pública tem sido apontada como um dos principais desafios do Brasil. A partir de 1998, ela se tornou um problema político-eleitoral. As diversas pesquisas eleitorais têm revelado que a falta de segurança, junto com o desemprego e a saúde, são as três maiores preocupações da população. Além disso, o eleitorado acredita que os governadores, os prefeitos e o presidente da República são igualmente responsáveis pela área. Ou seja, a segurança tornou-se um dos temas mais problemáticos para todos os níveis de governo nos últimos 20 anos.

Se isso é verdade, resta saber quais são os problemas da segurança? Eles são muitos e complexos: precárias condições de trabalho dos policiais, sensação de insegurança crescente, taxas de homicídios elevadas, superlotação carcerária, mau funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e aumento das ações de organizações criminosas, dentre outros. Não há, entretanto, um consenso sobre quais deles deveriam ser prioritariamente atacados, tampouco as soluções mais adequadas para resolvê-los.

Ao contrário, há uma intensa disputa entre os diversos atores que integram o campo da segurança pública para determinar seus problemas e suas soluções. Assim como em outras áreas (i.e., saúde, educação, mobilidade, meio ambiente etc.), a formação de agenda das políticas públicas de segurança, ou seja, a escolha dos temas prioritários, é um processo político e socialmente construído (COBB, ELDER, 1983; BIRKLAND, 2001). Os grupos competem para formar a agenda porque nenhuma sociedade ou sistema político é capaz de processar e solucionar, ao mesmo tempo, todos os problemas. Na área segurança pública, a despeito da segurança ser um bem comum, há vários interesses em disputa. Por exemplo, quais bairros receberão maiores efetivos ou equipamentos, quais carreiras serão priorizadas, quais grupos sociais receberão as principais atenções e cuidados e, obviamente, quem irá financiar a política?[1]

Mais do que isso. O fluxo dos problemas não antecede necessariamente o fluxo das soluções (KINGDON, 1995). Às vezes, estas são apresentadas (e compradas) antes mesmo que aqueles tenham sido claramente definidos. Isso acontece com mais frequência quanto se trata da aquisição de sistemas tecnológicos e equipamentos. É o caso de alguns estados que adquiriram sistemas de videomonitoramento (CCTV). Em determinadas situações, esses sistemas foram implantados sem que antes fosse elaborado um projeto que definisse claramente os objetivos e as metas almejadas. De forma geral, os projetos apresentados não passavam da descrição e justificativa para aquisição dos equipamentos, sem previsão de todas as ações necessárias ao seu funcionamento adequado (i.e., treinamento de equipes, elaboração de protocolos e desenvolvimento de doutrina). Assim, a "solução" foi

[1] Para uma análise do processo de formação de agenda na segurança pública ver: Poncioni (2017).

comprada antes mesmo do problema que pretendia resolver ter sido definido. Os resultados não poderiam ser mais desastrosos: desperdício de recursos, subutilização dos equipamentos e abandono do projeto. Foi o que aconteceu, por exemplo, no Distrito Federal e no Rio de Janeiro (CARDOSO, 2013, 2014).

Noutras situações foram implantados projetos que já existiam, mas haviam sido jogados na "lata de lixo" por algum motivo (COHEN *et al.*, 1972). Desse modo, iniciativas de outros governos foram retomadas, mesmo que renomeadas, para dar resposta às pressões políticas sofridas pelas autoridades de segurança pública. Via de regra, tais soluções foram reintroduzidas sem a necessária readequação dos projetos originais, tanto no que diz respeito aos seus objetivos e metas quanto ao seu cronograma. Esse foi o caso das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP) no Rio de Janeiro.[2]

E, mesmo quando esses desafios e suas soluções estão claramente definidos, a implantação de políticas públicas de segurança encontra sérios obstáculos. Alguns deles referem-se à cultura organizacional e derivam da resistência dos profissionais em mudar suas rotinas de trabalho. Outros obstáculos estão relacionados com a inadequação da estrutura das organizações encarregadas de executar as ações. Ambas as situações, resistências culturais e inadequação organizacional, têm sido apontadas como alguns dos principais empecilhos para a implantação de projetos de policiamento comunitário no Brasil (OLIVEIRA, 2002).

Todas essas dificuldades de formulação e implementação não são novidade e estão presentes nas políticas públicas de segurança (SOUSA, 2006). Mas há uma outra dimensão que gostaríamos de

[2] As UPP, implantadas a partir 2008, basearam-se no projeto dos Grupo de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), estabelecido em 2000. Ver Cardoso (2010) e Misse (2014).

abordar neste capítulo: trata-se dos desafios relacionados à governança. Os problemas dessa natureza não são exclusivos da área de segurança pública, mas nela adquirem enorme importância em função da necessidade de se constituir redes de políticas públicas que exigem a participação de diversos atores políticos, tanto governamentais quanto não governamentais. Tais redes, caracterizadas pela interdependência e autonomia, não surgem naturalmente, tampouco dispõem, *a priori*, de grande capacidade de governança. Na verdade, elas variam significativamente quanto à capacidade de coordenação e articulação de ações.

A construção das redes de políticas públicas

Um dos principais objetivos dos estudos sobre redes de políticas públicas tem sido a identificação e classificação dos diversos tipos de redes nos Estados contemporâneos. Elas se sobrepõem e interagem entre si, caracterizando uma dinâmica complexa que alguns chamaram de Estado organizacional (LAUMANN, KNOCKE, 1987). Esses trabalhos, geralmente, tratam de analisar e classificar as redes a partir da análise dos atores envolvidos. Para isso, elegem as seguintes variáveis de classificação: número e tipo de atores; arenas de interação; funções que elas desempenham; tipo de interações que predominam entre os participantes; normas de procedimentos; e relações de poder entre os atores.

Assim, não há dúvida de que para entender as redes de políticas públicas é fundamental analisar os atores que as compõem, bem como a forma como eles interagem. Entretanto, podemos aprender bem mais sobre elas se as tomarmos como uma estrutura social que não se limita

aos seus membros. Muitas vezes, as propostas e os resultados das políticas públicas não são claramente identificáveis com os interesses de qualquer dos atores de uma rede. Elas têm dinâmicas próprias, que prevalecem sobre as vontades individuais dos seus membros. Portanto, para entendê-las é necessário antes analisar os aspectos que condicionam as interações entre os participantes.

Marsh e Rhodes, em estudo das relações entre o poder central e o poder local, realizado na Grã-Bretanha, desenvolveram uma tipologia de redes de políticas públicas (MARSH, RHODES, 1992). A classificação sugerida pelos autores descreve dois tipos ideais de rede, a partir dos quais emergem inúmeras combinações possíveis.

No primeiro tipo, *policy networks*, as redes são compostas por poucos atores e se caracterizam pela estabilidade das relações, com alto grau de interdependência e grande autonomia no que se refere às outras redes. Elas são bastante integradas e, normalmente, originaram-se de temas de interesse governamental, tais como segurança, saúde, educação, ciência e tecnologia. Marsh e Rhodes (1992) enfatizam o papel predominante dos atores estatais, uma vez que concentram os principais recursos de poder. O desafio dessas redes é abrir-se à participação de outros membros fora da comunidade política tradicionalmente estabelecida. Nesse sentido, ampliar a participação de atores para além das polícias e demais órgãos de segurança, incluindo representantes da educação, saúde e trabalho, bem como da sociedade civil, tem sido um dos desafios mais frequentes das redes na área.

As redes temáticas (*issue networks*) são um tipo ideal oposto. Elas possuem grande número de participantes que se reúnem em torno de temas específicos. São pouco estáveis, com estrutura atomizada e baixo grau de integração entre seus membros. Em uma rede temática

a distribuição de recursos entre atores dentro e fora do governo é assimétrica, embora não exista predominância a favor de nenhum deles. O desafio é institucionalizá-las de forma que a estrutura social continue a produzir políticas públicas coerentes.

Em função da natureza das relações estabelecidas entre os atores, as redes de políticas públicas podem exercer diferentes funções (AGRANOFF, 2007). Na segurança pública são pelo menos três tipos de funções: i) fomentar a troca de informações; ii) ampliar a capacidade de vigilância e monitoramento; e iii) aumentar a capacidade de responder adequadamente aos problemas.

Algumas redes visam a fomentar a troca de informações. Nesses casos, os atores unem-se exclusivamente para trocar dados e referências sobre políticas, programas, tecnologias. As ações executivas cabem apenas aos atores isoladamente e não são compulsórias. É comum a criação de "frentes" em defesa de determinada política pública ou pela revogação de certo estatuto legal. Nestas situações, os diversos atores que compõem as "frentes" compartilham informações que justificam suas posições políticas.

Existem as redes voltadas à ampliação da capacidade de vigilância e monitoramento de determinados grupos sociais. Quando isso ocorre, os parceiros compartilham informações bancárias, fiscais, telefônicas dos seus "clientes". Na era da sociedade informacional, são cada vez mais frequentes as demandas por parcerias que visam a compartilhar dados e informações sensíveis sobre os cidadãos, a fim de aumentar da capacidade do Estado de responder aos novos riscos e ameaças. Essas demandas por mais monitoramento, entretanto, têm obrigado os estudiosos a rediscutir os limites e perigos desse tipo de vigilância (MARX, 1988).

Por fim, há as redes específicas para a solução de problemas. Nestas, os participantes unem-se para realizar tarefas interorganizacionais e implementar ações que permitam a produção conjunta de bens e serviços.

Programa Paz no Trânsito do Distrito Federal

A violência no trânsito tem sido apontada como um dos principais problemas de segurança pública das cidades brasileiras. Os estudos deixam claro que os acidentes de trânsito são uma questão de saúde pública, devendo o setor público atuar prioritariamente para a preservação da vida e bem-estar – físico e mental – das pessoas que sofrem os impactos físicos, emocionais e econômicos desse tipo de ocorrência.

Em 2005 morreram cerca de 34.381 pessoas vítimas de acidentes de trânsito no Brasil. Tendo em vista a elevada subnotificação de mortes desse tipo, os números eram tão alarmantes quanto as cifras de homicídios (55.312), registradas no mesmo período. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), naquele ano os custos anuais decorrentes desse tipo de evento no país ultrapassaram a cifra de R$ 27 bilhões, o equivalente a 1,4% do PIB.

Em Brasília, o problema não era diferente das outras grandes cidades brasileiras. Até meados da década de 1990 as taxas de mortes no trânsito do Distrito Federal eram mais do que o dobro das taxas nacionais. Em 1994, a taxa de óbito por acidente de trânsito no DF foi de 39,7/100.000 pessoas, ao passo que a média nacional foi de 19,4. O ano de 1995 foi ainda mais violento, tendo o DF alcançado a catastrófica taxa de 44,7/100.000 pessoas mortas no trânsito, mais que o dobro da taxa nacional, de 21,4 (WAISELFILSZ, 2006).

Em função desses números, a população do Distrito Federal passou a pressionar as autoridades locais a buscarem soluções para um quadro que se apresentava tenebroso. Nesse contexto, em fevereiro de 1995 foi lançado um conjunto de medidas, que mais tarde ficaram conhecidas como Programa Paz no Trânsito. Elas traziam duas novidades em relação às políticas tradicionais voltadas para o trânsito implantadas nas cidades brasileiras: focavam na segurança ao invés da fluidez do trânsito e implicavam a participação de vários atores.

Frequentemente, essas políticas se concentravam apenas no comportamento dos motoristas e pedestres. Entretanto, eles não são os únicos atores sociais envolvidos na questão. O trânsito é constituído por um grupo bem maior de papéis, os quais devem ser considerados no planejamento da circulação: pedestres, ciclistas, motoristas, passageiros, policiais, legisladores, planejadores e operadores, dentre outros (VASCONCELOS, 2001). Para melhorar as condições de segurança, o programa buscou o maior número possível de atores envolvidos no trânsito do DF.

Seus principais eixos eram: i) coibir o excesso de velocidade; ii) controlar o consumo de bebidas alcoólicas; iii) intensificar a educação no trânsito; iv) melhorar as condições da malha viária; v) melhorar o atendimento médico no trânsito; e vi) normatizar o acompanhamento estatístico no trânsito. Inicialmente, foram adotadas as seguintes medidas no sentido de consolidar a ação: i) criação do Núcleo do Batalhão de Policiamento de Trânsito; ii) aperfeiçoamento da Escola Pública de Trânsito; iii) promoção de cursos de formação para professores da rede pública; iv) instalação de equipamentos de vigilância eletrônicos; v) definição dos principais pontos críticos de acidentes; vi) instalação de conjuntos semafóricos; vii) instalação de passarelas

e faixas para pedestres; e viii) adoção de medidas de segurança para os transporte coletivos.

De modo geral, o Paz no Trânsito surgiu das convergências dessas diferentes iniciativas no âmbito governamental e da sociedade civil. A princípio, as medidas planejadas para a segurança no trânsito não seguiam uma diretriz formal da gestão do Distrito Federal. Tratava-se de um grupo de pessoas, ligadas ou não ao governo local, que passaram a se reunir e elaborar propostas sobre segurança no trânsito. À época, o quadro funcional da administração pública contava com vários especialistas na área. Ao mesmo tempo que os técnicos governamentais trabalhavam por soluções para os problemas do trânsito no DF, representantes da universidade, da mídia impressa e da sociedade civil desenvolviam atividades cujos objetivos convergiam com os especialistas do governo (RODRIGUES, 2007).

Apesar da convergência de objetivos, faltava ainda o apoio da população. Em 15 de setembro de 1996 ocorreu uma grande mobilização, a segunda maior da história de Brasília, até então. Aproximadamente 25.000 pessoas foram às ruas e promoveram a Caminhada pela Paz no Trânsito. O programa, enfim, contava com a participação da população brasiliense. Quatro dias depois, 18.000 alunos das escolas da cidade também foram às ruas pelo mesmo motivo. A partir daí o movimento estudantil, sindicatos, empresários, autoridades do governo federal, do judiciário, igrejas e universidades se integraram às propostas existentes.

Foi criado, também, o Fórum Permanente pela Paz no Trânsito. Destinado a coordenar as propostas dos diferentes segmentos da sociedade civil e do Estado, firmou-se como espaço de debate e reflexão. Suas reuniões, que aconteciam na Universidade de Brasília (UnB), reuniam aproximadamente 80 entidades representativas da sociedade civil

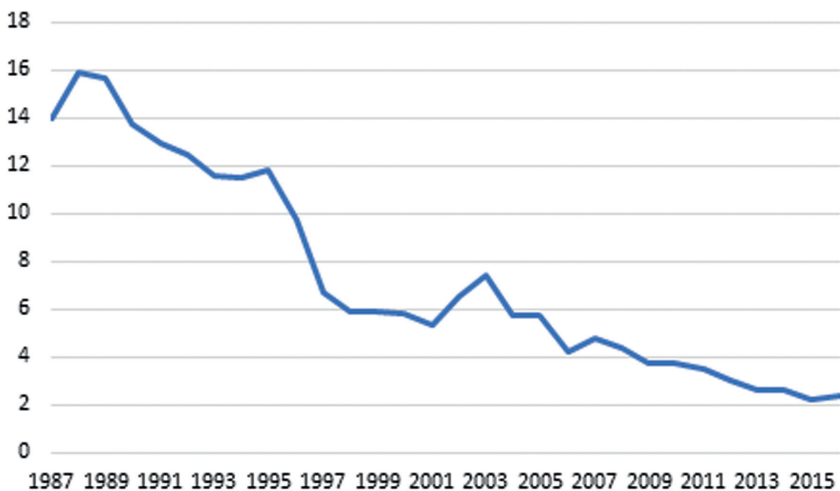
brasiliense: representantes das Igrejas (Conselho Nacional das Igrejas Cristãs, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Legião da Boa Vontade, Comissão de Justiça e Paz); da mídia (*Correio Braziliense*, Rede Globo, CBN, *Jornal de Brasília*); do governo (Secretaria de Transportes, Detran, Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal, Departamento de Estradas e Rodagens e Secretaria de Comunicação); de organizações de trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores, Sindicato dos Professores, conselhos de classe profissional); de universidades (de Brasília, Católica); e de entidades civis (Associação de Ciclistas, Associação de Pedestres, Associação Comercial).

Além dessas medidas, governo e mídia promoveram campanhas educativas. Em outubro de 1996, foi lançada a Pare na Faixa, visando a sensibilizar a população para o cumprimento da legislação de trânsito que obriga os motoristas a dar passagem às pessoas que atravessam as ruas nas faixas de pedestre. Graças ao apoio midiático e à intensa fiscalização, a campanha foi um sucesso: os motoristas começaram a parar nas faixas como forma de participação direta na ação. Foi criado também o Placar da Vida, um dispositivo eletrônico instalado numa das principais vias da cidade que informava aos moradores da cidade os resultados positivos na redução no número de mortes no trânsito. O símbolo da iniciativa virou adesivos em carros, *bottons*, sacolas de compras, cartazes. Noutras palavras, parte significativa da sociedade aderiu aos seus objetivos.

Mesmo tenho sido implantado antes da reforma do Código Brasileiro de Trânsito, em 1998, os resultados do Paz no Trânsito logo foram observados. Em 1995, 652 haviam morrido no trânsito do Distrito Federal, número que caiu para 430 três anos depois, uma queda de 34%. Se considerarmos a taxa de óbitos para cada grupo de 10 mil

veículos a queda foi ainda mais acentuada: de 11,8 em 1995 para 5,8 em 1998, uma redução de 50,8%.

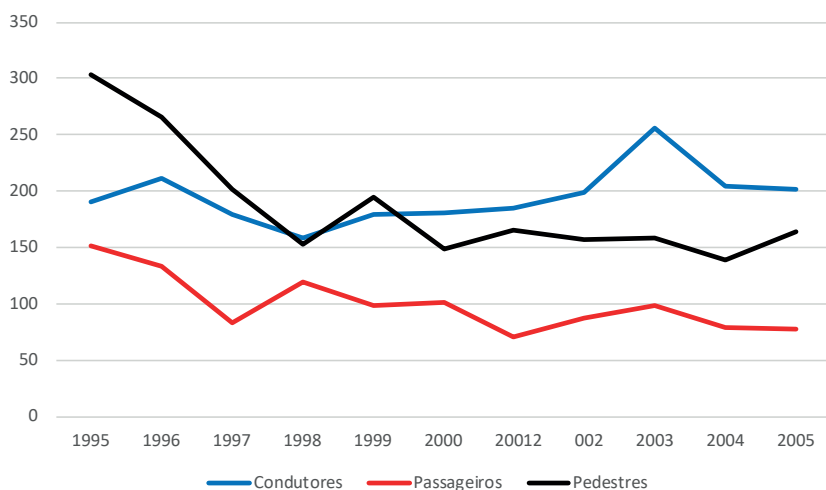
As medidas tiveram efeitos distintos sobre os principais grupos de vítimas (Gráfico 1.1). Em 1995, os pedestres eram as vítimas fatais mais frequentes (304), seguidos por condutores (191) e passageiros (152). O quadro mudou significativamente depois a implantação da maior parte das iniciativas do programa. Do total de 430 mortes registradas em 1998, a maior parte das vítimas era composta por condutores (158), seguidos por pedestres (153) e passageiros (119). Em termos de taxas de óbitos por 10 mil veículos, os pedestres registram a maior queda (62,2%), seguidos pelos passageiros (41,1%) e condutores (39,8%).

Gráfico 1.1. Taxa de mortes em acidentes de trânsito por 10 mil veículos – DF.

Fonte: Detran/DF

Dentre as medidas implementadas pelo Paz no Trânsito destacam-se a implantação das faixas de pedestres e a instalação dos sensores eletrônicos de velocidade, bem como a melhoria das condições de supervisão

e vigilância com a criação do Batalhão de Trânsito. Mas, certamente, a adesão dos brasilienses foi o aspecto de maior destaque do programa.

Seus resultados evidenciaram a necessidade de uma ampla participação da sociedade civil tanto na discussão dos problemas e alternativas quanto na sua implementação. O respeito às faixas de pedestres só foi possível porque a população aderiu aos objetivos do Paz no Trânsito e a mídia, em especial, ajudou a divulgar a ideia. Não seria possível promover essa mudança de comportamento dos motoristas se as autoridades contassem apenas com os tradicionais instrumentos de repressão.

Gráfico 1.2. Vítimas fatais por tipo de envolvidos – 1995-2005.

Fonte: Detran/DF

A polícia, embora tenha tido um papel importante, não era o único ator envolvido. A Secretaria de Transportes, a mídia e as universidades também foram relevantes no processo de construção da rede e no planejamento das iniciativas. Apesar do sucesso do programa, o Fórum Permanente pela Paz no Trânsito, principal responsável pela

articulação dos diversos atores envolvidos, foi encerrado em 1999. Então, a rede que se formou a partir dele não conseguiu se institucionalizar e se extinguiu, e com isso o programa deixou de existir.

As Secretarias de Segurança Pública e a governança

Como vimos, no Programa Paz no Trânsito os policiais não eram os únicos atores envolvidos, tampouco o emprego de estratégias de policiamento (*policing*) foi a principal ação implantada. O caso nos revela a importância das redes de políticas públicas nos problemas de segurança. Sua estruturação não é espontânea, tampouco sua continuidade está garantida. Elas atuam em um domínio específico, definindo a agenda, formulando propostas, disputando o acesso aos recursos, defendendo e promovendo novas propostas, organizando eventos e resolvendo problemas próprios de uma determinada área, como educação, saúde, segurança etc.

Nesse sentido, as redes de políticas públicas possuem grande potencial para promover soluções também na área de segurança pública. Sua atuação pode ser bastante eficaz na troca de informações, no diagnóstico de novas dificuldades, na criação de capacidades, na adaptação de soluções já existentes e no desenvolvimento de novas soluções, assim como na formulação e implementação de programas e políticas conjuntas. O seu sucesso, no entanto, não implica subestimar as dificuldades da sua gestão. Redes são consideravelmente diferentes das demais organizações e sua gestão implica novos obstáculos. Por mais que os atores sejam autônomos e interdependentes, elas precisam aumentar sua capacidade de governança para que seus objetivos sejam alcançados.

Na área de segurança pública, em tese, caberia às Secretarias Estaduais de Segurança Pública (SSP) formular, implantar e coordenar as políticas públicas da área. Embora desempenhem papel relevante, esses órgãos são muito pouco conhecidos e estudados. Sua estrutura e o perfil dos profissionais que nela trabalham variam a cada estado. Além disso, há importantes diferenças no que diz respeito ao seu *status* político vis-à-vis as polícias civis e militares. Há casos em que as polícias são formalmente subordinadas aos secretários de Segurança Pública; noutros, os comandantes e chefes de polícia têm as mesmas prerrogativas que estes. Tais diferenças acabam por repercutir na capacidade de governança das SSP, analisada nesta seção.

As informações sobre as Secretarias Estaduais de Segurança Pública foram levantadas através de um survey, realizado em 2010 pelo Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da Universidade de Brasília (NEVIS), com o apoio da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça ((Senasp/MS), responsável pelo envio do questionário a todas as SSP (ou similares) dos 26 estados e do Distrito Federal.[3]

Os resultados mostraram que, de forma geral, a estrutura desses órgãos era inadequada para executar razoavelmente suas atribuições e competências. A despeito da enorme variedade de arranjos organizacionais, os problemas mais frequentes eram: i) carência de pessoal para desempenhar suas funções; ii) baixa capacitação; e iii) articulação limitada somente às polícias.[4]

---

[3] Das 27 secretarias pesquisadas, 22 responderam o questionário: Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

[4] Os resultados da pesquisa foram publicados em Costa (2015).

Pessoal

Em 2010, boa parte das Secretarias Estaduais de Segurança Pública era responsável pela gestão penitenciária (40,9%). A mesma situação foi verificada nas áreas de defesa civil (31,8%) e de justiça (18,2%). No que se refere à defesa social, aqui entendida como políticas de prevenção, apenas 50% das SSP possuíam algum tipo de gestão sobre o tema.

Foi possível depreender que o excesso de atribuições contribuía para enfraquecer a capacidade desses órgãos de formular, coordenar e avaliar políticas públicas. Isso porque, de forma geral, a distribuição do pessoal numa secretaria acabava por privilegiar as atividades de execução em detrimento das de planejamento e coordenação. Isso ocorre porque a distribuição dos cargos segue uma lógica de priorização das atividades de execução.

Com relação ao pessoal que executava as tarefas cotidianas, observamos que a maior parte dos profissionais que trabalhavam numa Secretaria de Segurança Pública era policiais militares, policiais civis, bombeiros militares, comissionados e servidores cedidos de outros órgãos. Eram poucas as que contavam com pessoas contratadas pela própria instituição, fosse através de concurso ou de contratos temporários.

Os policiais militares somavam o maior quantitativo de profissionais de segurança pública atuando nas SSP, cedidos de quase todas as patentes: soldados, cabos, sargentos, tenentes, capitães, majores e coronéis. O mesmo valia para os bombeiros militares. As secretarias também contavam com delegados, agentes e escrivães cedidos pelas polícias civis. Alguns órgãos contavam com agentes penitenciários em seu quadro, entre os quais os do Distrito Federal e de São Paulo.

De forma geral, os diretamente contratados atuavam em áreas bastante específicas (i.e., tecnologia, administração e orçamento). Apenas algumas SSP apresentavam uma diversidade de perfis profissionais no seu quadro de servidores concursados. Eram poucas as que contavam com psicólogos, assistentes sociais, gestores e estatísticos. Em 2010, em apenas três unidades da federação, esses órgãos possuíam profissionais contratados a partir de processo seletivo exclusivo para preenchimento de cargos específicos de seus quadros. No restante dos estados, isso não acontecia.

Todas as SSP dispunham de um número de cargos de livre nomeação e provimento, os chamados cargos comissionados. Importante dizer que a prevalência de policiais sobre os demais profissionais nos quadros desses órgãos é reforçada pela lógica de distribuição de cargos. Em 2010, a maioria contava com comissionados de baixa remuneração. Excluindo os postos de secretários e secretários-adjuntos, eram poucas as secretarias que podiam pagar melhor seus profissionais. Se por um lado o valor dessas remunerações não era atrativo para contratar profissionais qualificados em outras áreas, por outro ele servia perfeitamente à contratação de policiais, uma vez que estes somariam essa remuneração aos seus salários.

Capacitação

De forma geral, as Secretarias de Segurança Pública contavam com poucos profissionais capacitados em temas estratégicos. Das 22 SSP que responderam o questionário, 5 informaram não possuir nenhum deles em qualquer uma das áreas. Menos da metade (45,5%) dos respondentes contava com pelo menos um profissional capacitado em direitos humanos e apenas 31,8% dispunham de especialistas em

gestão financeira e de recursos humanos. Apesar da necessidade de se promover políticas para melhoria das condições de trabalhos dos profissionais de segurança pública, poucas secretarias contavam com pelo menos um profissional capacitado em saúde ocupacional (36,4%) e segurança no trabalho (13,6%). O mesmo pode ser dito com relação aos temas de políticas públicas e análise criminal. A despeito das demandas por melhor atuação, raramente as SSP dispunham de profissionais capacitados nesses temas.

Tabela 1.1. Capacitação de pessoal nas SESP.

Área	Frequência	%
Segurança no trabalho	3	13,6
Direitos humanos	8	36,4
Saúde ocupacional	10	45,5
Gestão financeira	7	31,8
Gestão de recursos humanos	7	31,8
Políticas públicas	5	22,7
Análise criminal	7	31,8

Fonte: Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Articulação

Uma vez que algumas das políticas públicas para prevenção de crimes e violências demandam o envolvimento de outras agências governamentais e da sociedade civil, é importante verificar a capacidade de articulação das Secretarias de Segurança Pública com as demais instituições que têm atuação na área. No que diz respeito a essa articulação no âmbito estadual, pode-se dizer as SSP tinham boa articulação com as

polícias militar, civil e técnica, conforme mostra a Tabela 1.2. Nos três casos, mais de 80% delas afirmaram possuir boa ou ótima articulação.

Tabela 1.2. Articulação das SESP com as polícias estaduais.

	Polícia Técnica		Polícia Militar		Polícia Civil	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Ótimo/Bom	18	81,8	20	90,9	19	86,4
Regular	1	4,5	0	0	1	4,5
Inexistente	1	4,5	0	0	0	0
N/R	2	9,1	2	9,1	2	9,1
Total	22	100	22	100	100	100

Fonte: Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

O mesmo pode ser dito com relação à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal (Tabela 1.3). Nos dois casos, mais de 70% das secretarias responderam ter boa ou ótima articulação com os órgãos de segurança federal.

Tabela 1.3. Articulação das SESP com a Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal.

	Polícia Federal		Polícia Rodoviária Federal	
	Frequência	%	Frequência	%
Ótimo/Bom	16	72,7	16	72,7
Regular	3	13,6	3	13,6
Inexistente	3	13,6	3	13,6
N/R	0	0	0	0
Total	22	100	22	100

Fonte: Pesquisa Senasp/Nevis, 2010.

De forma geral, a articulação com as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal era boa. Mais de 77% das secretarias estaduais afirmaram ter boa ou ótima articulação com o Ministério Público. No que se refere ao Poder Judiciário, mais de 68% apresentavam uma boa ou ótima articulação, enquanto com a Defensoria Pública ela foi apontada pela maioria das SSP como boa ou ótima (54,4%). Já a articulação com outras secretarias e agências estaduais foi apenas regular.

Tabela 1.4. Articulação das SESP com outros órgãos estaduais.

	Frequência	%
Ótimo/bom	16	72,7
Regular	3	13,6
Inexistente	3	13,6
N/R	0	0
Total	22	100

Fonte: Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Pode-se dizer que no plano das relações intergovernamentais, de forma geral, a articulação entre as Secretarias da Segurança Pública era fraca. Apenas 27% das SSP afirmaram que ela era boa ou ótima articulação. Em 45% dos casos essa articulação era apenas regular e em 13% inexistente (Tabela 1.5). A situação era semelhante quanto à cooperação com entre estados e municípios. Em apenas 36% dos casos a articulação era boa ou ótima. Mais de 31% das unidades da federação consultadas declararam não possuir qualquer tipo de ação articulada com os órgãos municipais equivalentes.

Tabela 1.5. Articulação das SESP com outros secretarias de segurança.

	Secretarias Estaduais		Secretarias Municipais	
	Frequência	%	Frequência	%
Ótimo/bom	6	27,3	8	36,4
Regular	10	45,5	2	9,1
Inexistente	3	13,6	7	31,8
N/R	3	13,6	5	22,7
Total	22	100	22	100

Fonte: Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

De forma geral, a articulação das SSP com a sociedade civil também era fraca. Apenas 27,3% afirmaram ter boa ou ótima atuação articulada com associações civis que atuavam na prevenção de crimes e violências. Em 45% dos casos a essa articulação era regular e em 13% inexistente, conforme mostra a Tabela 1.6. A situação era parecida com relação às universidades. Apenas 27% das secretarias estaduais possuíam boa ou ótima articulação com a academia. Em 40% dos casos ela era regular e em 18% inexistente.

Tabela 1.6. Articulação das SESP com a sociedade civil.

	Associações Civis		Universidades	
	Frequência	%	Frequência	%
Ótimo/Bom	6	27,3	6	27,3
Regular	10	45,5	9	40,9
Inexistente	3	13,6	4	18,2
N/R	3	13,6	3	13,6
Total	22	100	22	100

Fonte: Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

O grande número de atribuições, com grande concentração nas tarefas executivas, aliado à baixa capacitação dos seus quadros e à reduzida capacidade de articulação com órgãos de fora do sistema policial, acabaram por reduzir consideravelmente a capacidade de governança das Secretarias de Segurança Pública. Essa avaliação foi confirmada pelo levantamento de governança de segurança pública realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2017. De acordo com o órgão, nenhuma das SSP possuía nível avançado de governança, sendo que 20 delas possuíam capacidade de governança intermediária e as demais apresentam nível baixo.[5]

As redes são fundamentais para a implementação de políticas públicas de segurança. Em função dos múltiplos atores envolvidos e da inexistência de hierarquias nas suas relações, essas redes exigem uma alta capacidade de governança. Entretanto, verifica-se nas Secretarias Estaduais de Segurança pública uma estrutura frágil, com baixa capacidade de governança.

As atividades desses órgãos são, em geral, desenvolvidas por agentes cedidos pelas polícias e pelo corpo de bombeiros. A capacitação dos seus profissionais para esse fim, contudo, é inadequada, uma vez que poucos possuem formação em planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas. Além disso, são raras as secretarias que utilizam mecanismos de contratação de mão de obra qualificada por meio de concursos públicos e seleção de consultores por projeto. À época da pesquisa, as SSP possuíam boa ou ótima articulação com as instituições de segurança pública: Polícia Civil, Polícia Militar, Instituto Médico Legal, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. A ação articulada com as instituições

---

[5] Ver TCU, Acordão 811/2017.

que compõem o Sistema de Justiça Criminal (Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública e penitenciárias) também era boa ou ótima. Já no que se refere aos demais órgãos e secretarias estaduais, essa articulação era apenas regular. No plano das relações intergovernamentais, a ação articulada das SSP com outras secretarias equivalentes nos estados e municípios era fraca, assim como com as organizações não governamentais e universidades que tinham atuação na área de segurança pública.

Os instrumentos de governança

A estrutura deficiente de governança foi resultado de uma configuração do campo da segurança pública em que a ideia de políticas públicas de segurança estava ausente. O campo era pensado quase exclusivamente a partir dos efetivos e recursos policiais. Nesse contexto, o papel das SSP era fundamentalmente administrar os conflitos entre as diferentes instituições policiais. Ao longo da década de 2010, entretanto, o quadro começou a mudar incrementalmente.

A criação e a consolidação de redes de políticas públicas não são um processo espontâneo. Exatamente por isso os governos se valem de uma variedade de instrumentos para criar, manter e coordenar essas redes. A sua proliferação tem tornado obsoletos os antigos instrumentos de gestão baseados em hierarquia, comando e controle, dando lugar a outros, voltados fundamentalmente para a fomentar a cooperação, coordenação e articulação de ações de múltiplos atores.

Podemos agrupar os instrumentos de governança em três grandes categorias: cenouras, chicotes e sermões (ZEHAVI, 2012). Os classificados como cenouras são baseados em incentivos (normalmente econômicos) para a implementação de determinadas ações. Os chicotes

são aqueles instrumentos legais que exigem ou proíbem determinadas ações. Os sermões referem-se a arenas e discursos utilizados para persuadir e negociar um conjunto de ações com os atores que compõem uma rede de políticas públicas.

Em um ambiente de redes, as cenouras são consideradas os instrumentos mais efetivos. Seus custos financeiros, entretanto, podem torná-los insustentáveis nos períodos de austeridade fiscal. Os chicotes, embora tenham baixo impacto financeiro, podem ser desvantajosos, uma vez que têm potencial para despertar resistências dos atores da rede. Por fim, os sermões são muito convenientes e pouco custosos. Baseiam-se no uso intensivo de dados e informações que servem para gerar cooperação. Contudo, eles podem se resumir ao plano simbólico dos discursos políticos se não forem acompanhados de outros instrumentos.

Integração territorial

O fato do policiamento no Brasil ser realizado por duas polícias distintas redunda em dificuldade para planejar e articular ações. Além disso, durante muitos anos, as áreas de atuação dos batalhões e delegacias não coincidiam, o que aumentava ainda mais o grau de desarticulação. Visando a diminuir esses problemas, alguns estados criaram as Áreas Integradas de Segurança Pública e as Regiões Integradas de Segurança Pública. As AISP e RISP, como ficaram conhecidas, tinham por finalidade integrar as áreas de atuação das unidades das polícias militares (batalhões e companhias) com as áreas de atuação das delegacias de polícia. Esse primeiro passo viabilizou a organização territorial das polícias, acabando com um quadro caótico, quase impossível de administrar.

Sistemas de metas e comitês gestores

A partir da criação dos AISP e RISP, algumas unidades federativas criaram sistemas de indicadores e metas para avaliar o desempenho policial. Para isso, a produção das estatísticas criminais teve de ser repensada. Os dados passaram a ser elaborados para cada AISP e RISP, permitindo aos policiais civis e militares conhecerem essas estatísticas em suas respectivas áreas de atuação.

Também foram criados comitês gestores para coordenar ações e cobrar resultados. Em geral, os estados que adotaram sistemas de metas estabeleceram diferentes níveis para a gestão do sistema: operacional, intermediário e estratégico. No nível operacional, os comitês buscam articular ações dos batalhões e delegacias de polícia. No nível intermediário é dada ênfase aos aspectos logísticos e de planejamento. Mas são nos comitês estratégicos que a política é gerida. A participação dos governadores nesses comitês tem se revelado fundamental para superar os problemas de desarticulação no campo da segurança pública.

Supervisão e controle

A realização da Copa do Mundo no Brasil, em 2014, induziu algumas melhorias na integração das operações. Nos doze estados que sediaram jogos foram implantados Centros Integrados de Comando e Controle Regionais (CICCR), que dispunham de modernos sistemas de comunicação e de monitoramento por imagens. Essa base tecnológica facilita a troca de informações, melhorando a articulação das ações.

Apesar do grande investimento tecnológico, a maior inovação dos CICCR diz respeito à metodologia de planejamento e trabalho,

cujo principal instrumento é elaboração de uma matriz de responsabilidade. Essa é uma tarefa conjunta das Secretarias de Segurança Pública, das policiais e de outros órgãos da administração pública, responsáveis por áreas, por exemplo, de limpeza urbana, água e esgoto, eletricidade, saúde, transporte e justiça.

Na matriz de responsabilidade são listadas diversas situações e incidentes com alto potencial de impacto na segurança pública: atentados terroristas, incêndios, acidentes de grandes proporções, manifestações, bloqueios de vias etc. Para cada uma dessas situações são relacionadas as atribuições de cada ator envolvido, bem como é estabelecido o responsável pela coordenação das ações. Durante os eventos, cada órgão envolvido envia seus representantes para ocupar seus postos no CICC, o que facilita bastante essa coordenação e articulação.

Os resultados desse tipo de planejamento e coordenação foram visíveis. Os poucos incidentes que ocorreram durante os jogos foram rapidamente resolvidos, pois todos os envolvidos estavam em contato. Foram raros os conflitos de responsabilidade entre os diversos atores, pois a maior parte das situações já estava planejada na matriz.

O aparente sucesso dessa metodologia de trabalho fez com que algumas autoridades passassem a apostar nos CICCR como a solução dos problemas de coordenação da área de segurança pública. De fato, essa estratégia funciona em eventos e operações com datas e locais previstos para acontecer. A segurança dos grandes eventos, das manifestações, de shows pode e deve ser planejada dessa forma. As ações de defesa civil também podem ser coordenadas a partir dos Centros de Comando e Controle. Entretanto, é pouco provável que o cotidiano da segurança pública possa ser administrado dessa maneira.

Informação e análise

Além da integração territorial e da implantação dos CICCR, alguns estados reestruturaram os órgãos responsáveis por sistematizar as informações e produzir as análises, uma vez que o planejamento e a implementação das ações demandam um fluxo de informações confiáveis e detalhadas. Ainda, essas informações precisam ser analisadas e disseminadas em tempo hábil, de maneira a subsidiar o processo de tomada de decisão. A sistematização e a análise envolvem as seguintes fases: i) coleta de informações; ii) apresentação dos dados; iii) interpretação e iv) implantação das ações (COPE, 2008).

A coleta de informações de segurança pública envolve a identificação das fontes disponíveis e a cooperação interagência para acessá-las. Elas são obtidas nos sistemas da Polícia Civil, Política Militar, Ministério Público, Poder Judiciário, Secretaria de Saúde e Sistema Penitenciário. O acesso às informações, dada a sua natureza, é difícil e encontra vários obstáculos. Coletá-las a partir de diferentes fontes demanda necessariamente o emprego de tecnologia capaz de conciliar as diferenças nas bases existentes. Além do investimento tecnológico, também exige habilidade dos envolvidos em negociar os termos de acesso aos diferentes tipos de sistemas de informação. E, pode-se dizer, também depende enormemente da construção de relação de confiança entre os diversos atores envolvidos nesse processo.

Uma vez coletadas, as informações precisam ser transformadas em dados, que, por sua vez, devem ser apresentados de forma simples e acurada. Para isso, precisam receber algum tipo de tratamento metodológico. Nesse ponto, os novos programas de computador têm impactado bastante a capacidade de sistematização e apresentação dos dados. Geralmente,

eles são expostos de forma a descrever os dias e horários mais frequentes para incidência criminal. Os dados também podem ser expostos como mapas criminais, capazes de descrever os locais de maior incidência de crime. Por último, eles podem ser apresentados na forma de redes que descrevem os vínculos existentes entre diferentes crimes e pessoas.

A interpretação dos dados implica analisá-los a fim de elaborar inferências e tirar conclusões. O que significa dizer que a análise criminal precisa ir além da sua mera apresentação gráfica, devendo necessariamente fornecer sugestões e linhas de ação que sejam úteis à prevenção de crimes e redução de riscos. A formação de analistas criminais é fundamental para que todo esse sistema de informação e análise entre em funcionamento.

A última etapa da implantação desses sistemas refere-se à utilização das análises por parte dos encarregados de tomar decisões. Na linguagem da área, não basta produzir boas análises, elas precisam ser consumidas. Mas não é tão simples assim. Há barreiras organizacionais e culturais que impedem a sua utilização.

Ao contrário da integração territorial que se difundiu bastante, ainda são raros os estados brasileiros que desenvolveram uma razoável capacidade de informação e análise. São muitas as dificuldades encontradas para uma gestão de informações de segurança pública: falta de acesso às bases de dados, desconfianças entre as partes envolvidas, obstáculos tecnológicos, falta de pessoal qualificado e relutância em utilizar os dados analisados no planejamento das ações. Em parte, essas dificuldades derivam de uma cultura organizacional que confere pouca transparência às informações que são apropriadas individualmente pelos policiais (LIMA, 2011). Mesmo assim, algumas unidades da federação desenvolveram uma razoável capacidade nessa área.

CAPÍTULO 2

Militarização e Profissionalização das Polícias Militares

Como vimos, as políticas públicas de segurança (*policy*) não se baseiam exclusivamente nas estratégias de policiamento (*policing*). Ao contrário, tais políticas dependem da formação de uma ampla rede de atores das mais variadas áreas, como saúde, educação, transporte, infraestrutura etc. E para coordenar essas redes é preciso uma alta capacidade de governança.

A competência para responder aos problemas de segurança pública também depende da existência de polícias altamente especializadas. É cada vez mais importante o emprego de novas formas de policiamento: policiamento por *hotspots*, policiamento orientado para problemas, policiamento comunitário etc. A introdução dessas novas formas passou a exigir um elevado grau de profissionalização das organizações policiais. Tal profissionalização tem esbarrado, porém, no alto grau de militarização das polícias brasileiras.

Não é de hoje que há um intenso debate sobre a necessidade de desmilitarizar as forças policiais[1]. O rol dos que defendem a urgência

---

[1] Uma versão reduzida desse capítulo foi publicada em Costa (2021).

da desmilitarização é extenso: lideranças políticas, pesquisadores, ativistas sociais, associações da sociedade civil, organizações não governamentais e organismos internacionais. Entidades como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Ordem os Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) já se manifestaram nesse sentido. Até mesmo entre os policiais militares há uma forte demanda pela desmilitarização. Uma pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em 2014, apontou que 73,7%% dos PM eram favoráveis a ações para desmilitarizar a corporação (FBSP, 2014).

Posto dessa forma, poderíamos dizer que haveria um forte consenso sobre a necessidade de desmilitarização das polícias brasileiras. Mas a situação não é bem como parece. Será que todos estão falando sobre a mesma coisa? O que significa desmilitarizar as polícias? Por que é tão difícil desmilitarizá-las? Existem polícias totalmente desmilitarizadas? Para responder a essas perguntas é necessário discutir os processos de militarização das polícias, suas dimensões e seus problemas.

Esse é, antes de tudo, um processo de construção de identidades profissionais. O que implica a sensação de pertencimento a um grupo de organizações que compartilham crenças, valores e saberes militares. Dessa forma, a militarização diz respeito ao grau de identificação das polícias com o campo militar. O fenômeno é, portanto, um gradiente, no qual as corporações podem se identificar em muitos ou poucos aspectos com as organizações militares, notadamente os Exércitos.

Desmilitarizar, por sua vez, refere-se ao grau de diferenciação das polícias em relação ao campo militar. Para isso, é necessário construir uma identidade profissional própria que, além dos aspectos normativos, envolve também atributos, saberes e valores específicos desse grupo

social. Em certa medida, a desmilitarização implica a profissionalização das polícias (PONCIONI, 2004).

O processo de militarização das polícias

O surgimento das polícias modernas está ligado a dois macroprocessos sociais: a formação dos Estados nacionais e o crescimento das cidades, que marcaram o século XIX (MONET, 2001). Como consequência, assistiu-se à criação dessas corporações tal qual nós as conhecemos hoje: instituições públicas e especializadas (BAYLEY, 1994). Boa parte delas era altamente centralizada, atuando sob o controle dos governos nacionais e inspiradas no ideal de hierarquia e disciplina dos seus exércitos. Esse foi o caso de algumas polícias europeias – como a gendarmaria francesa, os carabineiros espanhóis e os carabineiros italianos – que adotaram o modelo militar em função das condições políticas que predominavam na época de sua criação (Loubet de Bayley, 1992).

Mesmo o protótipo de uma polícia desmilitarizada, a Scotland Yard londrina, apresentava certas características militares. Robert Peel, seu idealizador, recorreu ao modelo militar para organizar algumas unidades de controle de protestos. Ele também nomeou um oficial do Exército britânico – o coronel Charles Rowan – como o primeiro comissário que recorreu ao saber e aos modelos militares para organizar a força policial de Londres (MILLER, 1977).

Na América do Sul, algumas polícias passaram por um processo parecido. A PM do Rio de Janeiro, por exemplo, tem suas origens no Corpo de Guardas Municipais Permanentes, criado em 1831, a partir de um batalhão do Exército. Um dos seus comandantes foi o

tenente-coronel Luís Alves de Lima e Silva, que mais tarde se tornaria o Duque de Caxias, patrono do Exército brasileiro[2]. Na Argentina, quando a polícia de Buenos Aires foi amplamente reformada, no início do século XX, seu comandante – o coronel do Exército argentino, Ramon Falcón – optou pela forma militar de organização. No Chile, o Corpo de Carabineiros também foi criado a partir do desdobramento de uma unidade do Exército (KALMONOWIECKI, 1995; ROCHA, 2013).

Durante um longo período, as polícias e os exércitos pertenceram ao mesmo campo organizacional em função das suas origens e, também, pelo fato de terem autorização legal para usar a força. Obviamente, as forças policiais pertencem a outros campos organizacionais, como o de atendimento de emergências e, mais importante, aqueles que compõem o Sistema de Justiça Criminal.

O fato de no passado os policiais se identificarem como militares fez com que eles estruturassem as polícias aos moldes dos exércitos, seguindo assim uma tendência de homogeneização entre as organizações de um mesmo campo. Essa tendência foi resultado de um processo de isomorfismo que envolve um conjunto de constrangimentos institucionais que – sob as mesmas condições – forçam algumas organizações a parecerem com o restante do grupo. Há três diferentes processos associados ao isomorfismo: o mimético, o normativo e o coercitivo (POWELL, DiMAGGIO, 1991).

Não chega a ser novidade que as soluções para os problemas organizacionais sejam copiadas: bancos, supermercados e universidades fazem o mesmo. O que importa é saber de onde essas “soluções” são

---

[2] Antes do Corpo de Permanentes existia a Guarda Real de Polícia, extinta em 1831 depois de uma rebelião. Ver Holloway (1997).

copiadas: de outras organizações vistas como parecidas ou irmãs, geralmente do mesmo campo organizacional (MARCH, OLSEN, 1984). A identificação com outras organizações de um campo, portanto, é fundamental nesse processo de isomorfismo.

O intercambio de pessoal é um dos fatores que explicam esse mimetismo. São as pessoas encarregadas de tomar decisões que têm de dar respostas aos problemas e desafios organizacionais. A troca de ideias e experiências é fundamental nesse processo. Afinal, só podemos copiar as soluções que conhecemos ou sobre as quais ouvimos falar.

No Brasil, o intercâmbio entre o Exército e as polícias militares foi, tradicionalmente, intenso. No passado, muitos estados recrutavam seus oficiais nos quadros do Exército, sendo conhecidos como R2 (reserva não remunerada). Eles eram formados nos Centros e Núcleos de Formação de Oficiais da Reserva (CPOR e NPOR). Além disso, era frequente a matrícula de PM nos cursos ministrados pelas escolas militares, nas mais diversas áreas: educação física, técnica de ensino, paraquedismo, operações na selva, comunicações etc.

Não é de se estranhar, portanto, que uma série de rotinas que ainda hoje estruturam o funcionamento das organizações policiais tenham sido inspiradas no Exército, do qual foram copiados ou adaptados a estrutura das carreiras, os regulamentos e manuais em uso nas polícias e os regimentos disciplinares. Até recentemente os conteúdos dos cursos de formação eram muito similares aos currículos adotados nas escolas militares.

Em suma, ao longo do século XX, em função do intenso intercâmbio de pessoas, foi grande a identificação das polícias brasileiras com o campo militar. Eles se identificavam como militares e buscavam as soluções dos seus problemas organizacionais nos modelos e rotinas adotados pelas Forças Armadas. Por muito tempo a identidade militar

não foi questionada pelos policiais. Ao contrário, parecia obvio que era o caminho certo a ser tomado.

O mimetismo não é a única força que leva as organizações de um mesmo campo se tornarem homogêneas. A especialização e a profissionalização também exercem papéis importantes (POWELL, DiMAGGIO, 1991). A necessidade de profissionalizar seus quadros levou algumas polícias a criarem suas próprias escolas de formação, as academias da PM. Via de regra, elas possuíam estrutura, currículos e rotinas muito parecidas com das Forças Armadas. Em alguns casos, muitos dos seus professores e instrutores eram militares do Exército. Assim, a existência de academias de polícia servia para reforçar a identidade militar dos policiais. Neste ponto é importante lembrar que os membros de diferentes organizações, que são formados sob o mesmo currículo e aprendem os mesmos conteúdos, tendem a adotar estratégias e soluções organizacionais semelhantes.

A distância entre o que é ensinado nas academias e as necessidades dos policiais no seu cotidiano, entretanto, fez com que surgisse uma demanda pela revisão curricular. "Esqueça o que você aprendeu", é uma frase que os recém-egressos das academias frequentemente ouvem dos colegas mais antigos. Foi a partir da década de 1990 que muitas polícias criaram ou reestruturaram suas escolas de formação, tentando torná-las mais adequadas à realidade do novo regime democrático. Essas mudanças tiveram enorme impacto nas identidades profissionais dos policiais militares brasileiros.

Tentando mudar esse sistema de formação, o governo federal estabeleceu, em 2003, a matriz curricular nacional, que indicava os novos conteúdos a serem adotados pelas academias de polícia, adequando-as aos novos tempos (SENASP, 2014). Atualizada em 2014, a matriz foi

dividida em oito áreas temáticas, a saber: i) Sistemas, Instituições e Gestão Integrada em Segurança Pública; ii) Violência, Crime e Controle Social; iii) Conhecimentos Jurídicos; iv) Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos; v) Valorização Profissional e Saúde do Trabalhador; vi) Comunicação, Informação e Tecnologias em Segurança Pública; vii) Cultura, Cotidiano e Prática Reflexiva; e viii) Funções, Técnicas e Procedimentos em Segurança Pública.

Apesar dos esforços, a mudança na formação policial tem esbarrado na precariedade das academias de polícia e no modelo burocrático das organizações policiais. Algumas sequer possuem instalações adequadas, como bibliotecas, salas de estudo e alojamentos. Quase nenhuma dispõe de um corpo de instrutores exclusivamente dedicado às atividades de ensino. Normalmente, esses instrutores são policiais que servem em outras unidades da corporação e ministram aulas nas academias. Por fim, são raros os manuais de doutrina destinados a essa formação (PONCIONI, 2007).

Outra fonte de homogeneização de um campo organizacional é a capacidade de coerção que uma organização exerce sobre as outras (POWELL, DiMAGGIO, 1991), o que acontece quando uma passa a controlar as outras por força de lei, estabelecendo assim uma hierarquia. Embora as polícias brasileiras tenham sido criadas e estruturada a partir de valores, crenças e saberes militares, até a década de 1930 elas não tinham relação de subordinação com as FFAA. Isso mudou depois da Revolução Constitucionalista de 1932. Naquela ocasião, tropas da Força Pública de São Paulo enfrentaram o Exército nacional. Para derrotá-las, as forças federais tiveram de contar com a ajuda de outra corporação, a Polícia Militar de Minas Gerais. O episódio deixou clara a capacidade bélica dos estados vis-à-vis o governo federal.

Terminado o levante paulista, restou a ideia de que era necessário estabelecer maior controle sobre as forças estaduais. Em 1934, a nova Constituição Federal declarou as polícias militares “reservas do Exército” (art. 167, CF/34) e garantiu a competência privativa da União para legislar sobre “organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra” (BRASIL, 1988, art. 5º, XIX, l). A partir daí as PM (também chamadas de forças públicas) passaram de fato a ser controladas pelo governo federal, por intermédio do Exército (MEDEIROS, 2005).

Em 1964, o golpe de Estado que pôs fim à experiência democrática brasileira dos anos 1950 estabeleceu um regime autoritário, conduzido por militares, que iria se estender até 1985. O governo militar restringiu a participação política e ampliou o poder das Forças Armadas. Os militares introduziram uma nova ordem política justificada a partir da noção de inimigo interno inscrita na doutrina de segurança nacional.

Assim, a exemplo do Estado Novo, as forças de segurança foram utilizadas pelo governo autoritário para conter a oposição política. Para tanto, os militares usaram a repressão policial, a prisão e a tortura de opositores do regime. Entretanto, diferentemente do que ocorrera no Estado Novo, foram as Forças Armadas e não as polícias que passaram a controlar a repressão. Nesse período, elas detiveram o monopólio da coerção político-ideológica (D’ARAÚJO, SOARES, CASTRO, 1994).

Nesse contexto, foi necessário reorganizar o aparato policial existente, expandindo seu papel e submetendo-o ao controle do Exército. A reforma constitucional de 1967, seguindo a tradição, manteve as polícias militares como forças auxiliares do Exército. Entretanto, introduziu uma novidade: a fim de facilitar o controle desse aparato,

extinguiu as guardas civis e incorporou seus efetivos às PM, que passariam a ser as únicas forças policiais destinadas ao patrulhamento ostensivo das cidades.

No mesmo ano foi criada, também, a Inspetoria-Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM), destinada a supervisionar e controlar as PM estaduais. Cabia à IGPM estabelecer normas reguladoras da organização, controlar os currículos das academias de polícia militar, dispor sobre os programas de treinamento, armamentos, manuais e regulamentos utilizados pelas forças públicas, além de se manifestar sobre as promoções dos seus agentes. Além disso, competia ao Ministro do Exército aprovar a nomeação dos comandantes das corporações, feita pelos governadores. Oficiais das Forças Armadas frequentemente eram apontados para dirigir as Secretarias de Segurança Pública e as suas respectivas forças públicas.

Em abril de 1977, transferiu-se para a Justiça Militar (Federal) a competência de julgar policiais acusados de cometer crimes contra civis (ZAVERUCHA, 1999), medida que completou um amplo processo de redefinição do seu papel. O caráter militar da polícia foi ainda mais acentuado. Sua missão de promover uma guerra contra o crime foi confirmada pelo Código Penal Militar. Dada essa "hipermilitarização", as fronteiras entre as PM e o Exército tornaram-se cada vez mais tênues (PINHEIRO, 1991).

Para levar adiante a repressão política, foi desenvolvido um aparato paralelo às estruturas policiais e militares já existentes. A Operação Bandeirantes (Oban), empreendida em São Paulo, em 1969, para a captura e desmonte de grupos armados de oposição ao regime, com o uso de métodos violentos, serviu de inspiração a essa estrutura paralela. A Oban – que contava com a participação de oficiais

do Exército, Marinha, Aeronáutica e agentes federais de segurança e informação, bem como das polícias paulista, recebeu recursos oficiais e doações de empresários. Sua filiação institucional ambígua deu-lhe enorme autonomia operacional.

Aos poucos, o aparato repressivo foi se sofisticando. Em 1970 foram criados os Centros de Operações de Defesa Interna (CODI), atuando sob jurisdição militar. Esses centros, compostos por representantes de todas as Forças Armadas, das polícias militares e civis, eram controlados pelo chefe do Estado-Maior do Exército. A fim de implementar as ações planejadas nos CODI, foram criados os Destacamentos de Operações de Informação (DOI), grupos especializados e altamente móveis encarregados em primeira instância da repressão à dissidência política. Era nos DOI-CODI que militares e policiais trocavam experiências, técnicas de ação e informações. Era lá também que acontecia boa parte das torturas, estupros, seviciamentos e toda sorte de atrocidades cometidas naquele momento.

A ditadura dispunha de um complexo sistema de informações para ampliar a capacidade de vigilância contra seus inimigos. Ainda no primeiro ano do golpe militar, em 1964, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), destinado a assessorar o presidente da República. Também foram criados os serviços similares em cada força, ligados diretamente aos ministros militares. Além desses, compunham o sistema os órgãos de informação de cada polícia. Dada a complexidade e o tamanho desse sistema, não se pode dizer que havia um controle e uma razoável coordenação geral. Cada agência atuava com alto grau de autonomia dentro do seu próprio subsistema. Na verdade, por diversas vezes essa complexa estrutura gerava atritos e divergências entre as instituições envolvidas (D'ARAÚJO, SOARES, CASTRO, 1994).

As PM deveriam integrar o sistema de informações do Exército, conforme dispusessem os comandantes militares nas suas respectivas áreas de jurisdição.

Com o fim do regime militar e a transição política, em 1985, grande parte desse aparato repressivo foi desmontado. Já no que diz respeito às polícias, entretanto, quase toda estrutura existente foi mantida. A Constituição Federal de 1988 manteve os vínculos formais entre as PM e o Exército ao reafirmar que as polícias militares eram suas forças auxiliares. Além disso, embora tenha assegurado aos estados o controle das PM pelos governadores, o texto constitucional estabeleceu que a sua organização e funcionamento seriam regulados por legislação federal. Mais ainda, reconheceu o *status* militar dos policiais estaduais. Desse modo, eles conquistaram paridade com os agentes das Forças Armadas em termos de aposentadorias e pensões.

Na prática, os governadores recuperaram a prerrogativa de nomear os comandantes, mas lhes foi vedada a possibilidade de reestruturar individualmente o aparato policial. De acordo com a norma constitucional vigente, as polícias militares são as únicas corporações competentes para o policiamento ostensivo. Ainda, os policiais se sujeitam a regime jurídico militar, o que gera consequências em termos trabalhistas e previdenciários. Ademais, a Constituição possibilitou a criação da justiça militar estadual para de julgar os PM.

As dimensões da militarização

Como já foi dito, muitas polícias foram moldadas a partir das organizações militares. É inegável, portanto, que elas sejam militarizadas em alguma medida. Entretanto, é variável em que grau elas se

identificam com o campo militar, sendo importante, por isso, analisar a extensão desse processo.

A partir da metade do século XX observou-se uma tendência das polícias de se diferenciarem cada vez mais dos exércitos. Algumas, altamente militarizadas no passado, de modo progressivo passaram a se diferenciar do campo militar, incorporando uma identidade eminentemente policial. Em boa medida, esse processo foi resultado do surgimento dos modernos regimes democráticos, a cujas regras as polícias precisaram se adaptar.

Há pelo menos três dimensões em que essas organizações têm progressivamente se diferenciado das Forças Armadas: i) no *ethos* do uso da força; ii) nos mecanismos de supervisão e controle; e iii) nas formas de emprego.

O ethos do uso da força

As polícias são "aquelas organizações destinadas ao controle social com autorização para utilizar a força, caso necessário", como definiu David Bayley (1975). Na mesma linha, Egon Bittner (2003) as descreve como um "mecanismo para a distribuição da força circunstancialmente justificada em uma sociedade (...) Toda intervenção policial concebível projeta a mensagem de que a força poderá ser utilizada, ou terá de ser utilizada, para atingir um determinada objetivo". É, portanto, a possibilidade de usar a força que distingue as polícias de outras instituições que exercem funções de controle social.

As definições anteriores, porém, não explicam a diferença entre polícia e Forças Armadas: tanto os policiais quanto os militares têm autorização legal para usar a força. Então, qual é a diferença entre o

uso da força policial e militar? Uma primeira distinção diz respeitos às situações nas quais elas são empregadas. Idealmente, nos regimes democráticos as Forças Armadas são acionadas excepcionalmente, dentro de limites estabelecidos, enquanto as polícias atuam no dia a dia. Partindo dessa diferenciação caberia um esforço para regulamentar situações excepcionais. Ou seja, é necessário expressar em lei quem define essas situações, quais suas implicações políticas e consequências jurídicas.

No Brasil tem sido frequente o emprego das Forças Armadas em situações típicas de polícia. O seu uso tem extrapolado a segurança de grandes eventos, como Jogos Pan-Americanos, Copa do Mundo e Olimpíadas. Às vezes as tropas militares são empregadas em substituição às polícias, especialmente nos casos de greves, como já aconteceu na Bahia (2012), Pernambuco (2016) e Espírito Santo (2017). Noutras ocasiões, os militares são empregados em apoio a operações policiais, caso da ação no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em 2010.

Mas também há situações que estão longe de ser excepcionais. Entre 2014 e 2015, por exemplo, unidades militares ocuparam o Complexo da Maré, também no Rio de Janeiro, por 14 meses[3]. A justificativa foi a necessidade de preparação para a instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), que não chegou a ocorrer. Em janeiro de 2017, depois de uma onda de rebeliões nos presídios, os militares foram empregados para fazer revistas nas instalações penitenciárias dos estados do Amazonas e Rio Grande do Norte. Nesses casos, parece claro que as Forças Armadas não foram usadas para lidar com uma situação excepcional, mas sim como alternativa às mazelas das organizações policiais.

[3] Para uma análise da presença das FFAA na comunidade da Maré, ver Silva (2017).

A inserção de militares em atividades cotidianas de segurança não é apenas inadequada. Ela é sobretudo imprudente, pois os expõem a situações para as quais não foram treinados nem equipados. A Lei Complementar 97/1999, que regula as operações de Garantia de Lei e Ordem, não isenta os militares dos controles existentes sobre o exercício do poder de polícia. Portanto, a despeito do emprego das Forças Armadas estar limitado às situações extraordinárias, os militares estão sujeitos à legislação ordinária (GARCIA, 2009).

Todavia, a diferença entre ambas as forças não diz respeito apenas a situações. Desmilitarizar o seu uso é muito mais do que limitar o emprego das FFAA. Num regime democrático, a diferença fundamental entre policiais e militares reside na maneira como empregam a força (COSTA, MEDEIROS, 2002). Refere-se, portanto, ao *ethos* do seu uso, ou seja, ao espírito e valores característicos de uma organização para definir os meios mais adequados para alcançar seus objetivos. Controlar a atividade policial, especialmente nesse aspecto, tem sido uma das principais preocupações das democracias. Por isso alguns países, além de mudar a legislação penal e processual, têm introduzido normas de condutas, bem como criado órgãos de controle externo da atividade policial (COSTA, 2004).

Obviamente, exércitos podem ser empregados como polícias e vice-versa, mas essas são exceções que confirmam a regra. Do ponto de vista estrutural, ambas estão sempre de prontidão para lançar mão da força. A polícia, entretanto, deve considerar a possibilidade de não a usar ou usá-la limitadamente, mesmo quando isso implique o emprego de mais recursos humanos e materiais. O controle social através da força militar é inapropriado para as sociedades democráticas.

Até recentemente, o controle da força não era uma preocupação central para as Forças Armadas. Entretanto, para as polícias é justamente

tal controle que as torna compatíveis com a democracia. Assim, o treinamento militar não enfatizava a necessidade de controlar a força, tampouco seus regulamentos e códigos de conduta sublinhavam limites – e as estratégias de emprego do Exército não necessariamente levavam esses limites em consideração. Quando a conduta militar é avaliada – em tribunais militares, por exemplo – o controle da força não é o problema central.

Daí não se segue, porém, que a existência de organizações policiais com estrutura e símbolos militares signifique sempre um *ethos* militar. Algumas democracias possuem polícias cujos membros têm *status* jurídico-militar e sua estrutura é moldada a partir dos respectivos Exércitos. É o caso da gendarmaria francesa, que tem se diferenciado cada vez mais das Forças Armadas. Desde 1981, seu comandante (civil) responde diretamente ao ministro da Defesa, sem passar pelo Estado-maior das Forças Armadas, e goza de independência orçamentária. Por outro lado, ainda há tropas de gendarmes, como a Gendarmaria de l'Air, que estão estacionadas em dependências do Exército francês. Além disso, as Forças Armadas daquele país exercem papel importante na supervisão dos gendarmes em suas inúmeras missões no estrangeiro. Ainda, a distribuição geográfica da gendarmaria é organizada de acordo com as zonas de defesa militar da França (ALARY, 2000).

Limitar o uso da força, em especial a letalidade policial, tem sido um dos maiores desafios das polícias militares brasileiras. Em 2015, enquanto no Brasil morreram 2.702 civis em confronto com as policiais, nos Estados Unidos foram registradas 442 mortes.

Há uma grande variação regional no que se refere à letalidade policial brasileira. Em 2015, cinco estados responderam por 69,7% das mortes de civis: RJ, SP, BA, PR e PA. No Rio de Janeiro, o número de pessoas mortas em confronto com a PM equivalia a 15,4% do total

de homicídios. Esse percentual foi de 15,0% no Amapá, 14,6% em São Paulo, 8,9% no Paraná e 6,8% no Mato Grosso do Sul.

Mas não só a letalidade de algumas PM que é elevada. A vitimização policial também é alta. Em 2015 morreram 296 policiais militares em confrontos. A vitimização também varia bastante: cinco estados concentram 65,5% das mortes entre policiais – RJ, SP, PE, PA e BA. Cerca de 76% desses óbitos (226) aconteceram quando o agente estava fora de serviço, frequentemente realizando atividade de segurança privada. Em algumas unidades da federação, por exemplo, Pará e Bahia, o número de policiais mortos fora de serviço chegou a ser seis vezes maior que o total de vitimados em serviço.

Os mecanismos de supervisão e controle

Ao contrário das operações militares, em que os cabos e soldados estão sob intensa supervisão dos sargentos e tenentes, as atividades policiais são marcadas pela distância entre superiores e subordinados e por grande autonomia. Eles estão entre os profissionais que gozam de maior discricionariedade no exercício das suas funções devido à grande variedade de situações que encontram no seu cotidiano. Esse poder discricionário lhes permite várias possibilidades de ação, tornando o processo decisório muito mais complexo. Por isso, alguns estudos têm apontado o modelo de supervisão e controle tradicionalmente utilizado nos exércitos como inadequado para a maior parte das atividades de polícia. Isso porque ele busca regular de maneira minuciosa, por meio de normas internas, o comportamento de indivíduos que são, pela natureza de seu trabalho, obrigados a tomar decisões complexas e imediatas em diversas situações (SKOLNICK, FYFE, 1993; BAYLEY, 1994).

No passado, o policial era retratado como um mero agente do Estado encarregado de fazer com que os cidadãos cumprissem a lei. Prevalecia a ideia de que a polícia não dispunha de liberdade discricionária ou, pelo menos, não deveria possuí-la. A ele não competia fazer interpretações sobre a validade dos estatutos legais vigentes. Acreditava-se também que não cabia à força pública decidir aplicar ou não a lei. Em geral, a atividade de policiamento era vista com uma aplicação técnica do Sistema de Justiça Criminal.

Essa idealização começou a ser desconstruída na década de 1960, quando alguns estudos pioneiros demonstraram que a polícia não apenas aplicava a lei, mas também a interpretava (SKOLNICK, 1962; GOLDSTEIN, 1963; WALKER, 1993). Desde então, novas pesquisas têm apontado que os policiais decidem quando e como a norma legal deverá ser empregada, sendo suas escolhas profundamente influenciadas também por outros fatores, como idade, raça, classe social, etnia e religião. Esses trabalhos têm desafiado o mito do policial neutro, realizando uma tarefa técnica (RAMOS, MUSUMESI, 2005; SILVA, 2009; DUNHAM *et al*., 2005).

Um dos maiores desafios enfrentados pelas polícias, portanto, tem sido estruturar a discricionariedade, melhorando seus mecanismos de supervisão e controle. Não se trata, porém, de acabar com esse poder discricionário, uma vez que isso seria inviável e indesejável. Em síntese, sem ele, não seria possível aos agentes desempenhar as funções de polícia. Por outro lado, em alguns casos esse poder pode perfeitamente ser limitado e estruturado.

O não reconhecimento dessa liberdade de escolha tem gerado inúmeros problemas no interior das organizações policiais. De forma geral, essa situação tem forçado seus agentes a agir sem orientações

claras sobre como proceder. Em alguns casos, eles exercem sua autoridade sem o respaldo da lei, gerando uma situação de enorme insegurança, tanto para a população quanto para a polícia (MUNIZ, 1999). Casos de abuso de autoridade e de uso desnecessário da força são mais frequentes quando não existem normas que orientem e imponham limites à ação.

Diante desses dilemas, no final do século XX alguns países começaram a adotar medidas a fim de limitar e estruturar a discricionariedade policial. De forma geral, podemos identificar dois tipos de iniciativas que tentaram lidar com o problema: i) buscou-se melhorar o nível de instrução e o processo de formação e ii) se estabeleceu normas de condutas para orientar a atividade dos policiais em situações especificas.

Primeiramente, atendeu-se à antiga demanda pela melhoria no nível instrução e formação dos agentes. Em alguns países, diversas lideranças políticas, ativistas sociais e pesquisadores passaram a exigir que as forças policiais modificassem seus critérios de recrutamento, a fim de elevar o grau de escolaridade dos seus agentes. Uma vez que desempenhavam funções com grande autonomia na tomada de decisões, a ideia era que seria mais adequado contar com uma força de trabalho altamente instruída. Depois de alguns anos, as avaliações indicaram que a educação universitária não necessariamente redundou em um padrão diferente de prática profissional (LINT, 1998).

Alguns países também incluíram na formação policial disciplinas de conteúdo humanista. Dado que os policiais desempenhavam inúmeras tarefas além daquelas relacionadas com a legislação criminal, o objetivo era preparar melhor o profissional para essas outras funções. Apesar dos esforços para adequar os currículos às inúmeras

tarefas da polícia, verificou-se que a simples inclusão de disciplinas não habilitava os agentes a desempenhar satisfatoriamente suas funções. Era necessário apresentar-lhes um conjunto de conhecimentos, habilidades e capacidades mais próximas às suas atividades diárias, como administração de conflito, relações de gênero e raciais e multiculturalismo. Apesar desses esforços, ainda não se sabe ao certo os efeitos das mudanças propostas. Isso porque não basta mudar os conteúdos ministrados na formação policial, como apontaram as avaliações. É necessário também mudar a própria metodologia de ensino (BRADFORD, PYNES, 1999; BIRZER, TANNEHILL, 2001; HENSON *et al.*, 2010).

Uma segunda iniciativa para limitar a discricionariedade policial foi a criação de normas de condutas. Assumindo que seria inevitável algum tipo de poder discricionário, buscou-se limitá-la e estruturá-la. Os estudos têm apontado que a melhor forma de lidar com a questão é criando normas administrativas destinadas a regular o exercício da atividade (DAVIS, 1971), fornecendo orientações claras aos policiais para enfrentar situações sensíveis, tais como uso de armas de fogo, abordagem de pessoas e veículos e entrada em residências.

A adoção dessas normas realmente tem permitido um equilíbrio entre o trabalho prescrito e o trabalho real das polícias. Elas trouxeram segurança jurídica à atividade, sujeita a inúmeras situações não prescritas na lei que têm enorme repercussão no exercício da atividade policial. Pode-se dizer que a arcabouço legal prescreve o que deve ser feito, mas não diz quase nada sobre quando e como fazê-lo. Exatamente por isso a adoção de normas de conduta tornou-se uma das medidas mais frequentes para controlar a discricionariedade (WALKER, 1993; DAS, PALMIOTTO, 2002).

Para que essas normas limitem e estruturem de fato a discricionariedade é necessário, contudo, adequar o sistema de treinamento e de avaliação das condutas individuais. É preciso estabelecer um sistema de avaliação que faça os policiais mais responsáveis por seus atos. A estruturação do poder discricionário aumenta também a capacidade de controle dos administradores de polícia sobre o pessoal operacional. Ou seja, facilita a supervisão da atividade, bem como permite a melhoria do treinamento. A supervisão passa a ser mais específica, uma vez que os policiais recebem orientações claras e objetivas sobre como proceder nas situações que encontrarão nas ruas.

Em 2017, a maioria das polícias militares brasileiras não adotava nenhum tipo de norma de conduta. O treinamento continuava a ser feito sem padronização, a partir de documentos e manuais escolhidos pelos instrutores dos cursos de formação. Além disso, na ausência de uma norma de conduta com força legal, os policiais continuaram a exercer suas atividades sem respaldo jurídico. Sem essas diretrizes profissionais, eles são julgados por juízes e promotores a partir de uma noção de imperícia, imprudência e negligência. Ou seja, são julgados por critérios externos à profissão, que não necessariamente coincidem com a deontologia policial (PORTO, COSTA, 2014).

Seguindo a tendência internacional, algumas poucas forças públicas do país implantaram normas de condutas, que ficaram conhecidas como Procedimentos Operacionais Padrão (POP). Esses procedimentos foram elaborados com base na experiência acumulada pelos profissionais de polícia, em conformidade com a legislação. Eles são utilizados nos cursos de formação e contemplam diversas situações, como abordagens de veículos e de pedestres, busca e apreensões. Algumas polícias, como a PM de Goiás, incorporaram os POP no treinamento e

no sistema de promoção. Para serem promovidos ou matriculados em cursos, os policiais da PMGO precisam realizar treinamentos de atualização dos procedimentos operacionais.

Porém, mesmo onde foram implantados, esses procedimentos são classificados por algumas forças públicas como documentos sigilosos. É o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Contrariando o padrão internacional, os POP adotados pela PMESP não são de conhecimento da sociedade civil nem do Ministério Público e da mídia. Desse modo, embora sejam utilizados no treinamento, as normas da PM paulista não servem para orientar a avaliação que a sociedade faz das suas ações. Consequentemente, a ação policial não é julgada a partir de critérios profissionais, mas sim da percepção da mídia sobre o fracasso ou sucesso de uma determinada operação.

As formas de emprego

Há uma grande diferença entre as polícias e os exércitos quanto à forma de empregar os efetivos e equipamentos. Por exemplo, ambos possuem unidades de cavalaria e seus membros exibem enorme orgulho de serem cavalarianos. As competições de hipismo e confraternizações que reforçam o sentimento de pertencimento à confraria do cavalo não são muito diferentes, o que reforça uma falsa ideia de que são iguais. As semelhanças, entretanto, acabam aí. No Exército, os cavalos estão restritos às atividades cerimoniais e aos desfiles militares. Já nas polícias o seu emprego é uma das formas mais eficientes para lidar com multidões, como na entrada de estádios e shows e no policiamento de áreas públicas – por exemplo, parques, praças e centros comerciais. Mais importante: há uma doutrina própria para

a ação de policiar a cavalo. É justamente o desenvolvimento de uma doutrina específica de policiamento que tem diferenciado cada vez mais as duas forças.

Importante dizer que existem unidades militares destinadas ao policiamento, como os batalhões de polícia do Exército. Mas elas são empregadas principalmente na proteção de áreas militares e no enfrentamento de protestos e manifestações políticas. Neste último caso, em alguns países, como o Brasil, a doutrina e o treinamento das unidades militares não diferem muito daqueles verificados nas policiais. A diferença é que nessas situações os militares atuam como unidades de reserva das polícias.

Algumas divisões das Forças Armadas também realizam atividades de policiamento como forças de paz em áreas de conflito. Nessas situações, visam principalmente à desobstrução de avenidas e rodovias, à proteção de prédios públicos e de pontos sensíveis, como aeroportos, estações de água, energia e comunicações. Essas unidades militares, entretanto, não possuem nenhuma doutrina para realizar policiamento comunitário ou administração de conflitos cotidianos.

O desenvolvimento de uma doutrina de policiamento comunitário é considerado um dos maiores avanços das polícias contemporâneas. Trata-se de uma filosofia de emprego do efetivo policial cujo objetivo é melhorar as condições de segurança a partir da aproximação da organização com a sociedade, baseada numa maior interação entre polícia e comunidade, na descentralização da cadeia de comando e na autonomia dos policiais para identificar e resolver problemas coletivos (GOLDSTEIN, 1990; ROSENBAUM, 1994; DIAS NETO, 2000; SKOLNICK, BAYLEY, 2002). A adoção dessa filosofia e o desenvolvimento de uma doutrina de policiamento comunitário (ou de

proximidade) significou uma verdadeira mudança de paradigma na forma tradicional de emprego dos efetivos.

Dada sua natureza filosófica, podemos encontrar uma enorme variedade de formas de policiamento que se autointitulam comunitário, que incluem policiamento a cavalo, ronda a pé e motorizada, além de bases de polícia comunitária. Algumas dessas experiências são bem-sucedidas; outras nem tanto. O sucesso não depende da forma de emprego, mas sim da clara definição de objetivos e da elaboração de uma doutrina própria.

Exatamente por ser uma novidade, a implementação do policiamento comunitário tem encontrado diversos obstáculos (MAGUIRE, MASTROFSKY, 2000; 0'SHEA, 2000; OLIVER, 2000). A adoção dos seus princípios frequentemente esbarra na resistência assentada na cultura policial, que não valoriza atividades não diretamente ligadas ao "combate do crime". Essa resistência afasta policiais e impõe um dilema na forma de avaliar o seu desempenho. A descentralização da cadeia de comando contraria a estrutura organizacional das polícias, especialmente daquelas mais próximas do modelo militar. A maior autonomia conferida aos efetivos também redundou em grande problema para o controle e a supervisão das suas atividades, especialmente naquelas organizações que ainda mantinham sistemas inspirados nas Forças Armadas.

A mudança de paradigma decorrente da implantação do policiamento comunitário reflete a tendência de diferenciação entre polícia e militares. Por outro lado, também é possível observar uma mudança no sentido oposto, qual seja, maior militarização do emprego dos efetivos. Trata-se de tendência de criação de unidades policiais paramilitares, observada em muitos países (KRASKA, 1996, 1999; KRASKA, KAPPELER, 1997).

Paramilitares, incialmente essas unidades constituíam uma pequena porção do efetivo policial, mantendo sua atuação limitada a algumas situações de alto risco e complexidade, como sequestros, resgates, enfrentamento a grupos armados, terrorismo e explosivos. Elas diferem das outras pelo treinamento altamente normatizado, que utiliza equipamento e armamento semelhantes àqueles usados pelas unidades de operações especiais das Forças Armadas. O treinamento das unidades paramilitares de polícia também é bastante semelhante ao das Forças Armadas, sendo frequente o intercâmbio de alunos e instrutores nos cursos e treinamentos. Em suma, são unidades bastante militarizadas.

Elas constituem um grupo à parte nas polícias brasileiras, com forte identidade profissional e grande coesão social. Pertencer a essas unidades é uma das estratégias profissionais mais bem-sucedidas para superar as mazelas relacionadas à ideia de trabalho sujo (CASTRO, 2011). O curso de operações especiais que forma policiais paramilitares serve como rito de passagem para ingressar no seleto grupo de lealdades e solidariedades. Mas a especialização e o treinamento acontecem de fato após o curso, no dia a dia dessas unidades. Seu emprego é fundamental para lidar com algumas situações excepcionais; entretanto, têm se verificado o uso cada vez mais frequente de paramilitares em situações normais, como o policiamento de estádios e manifestações, o que distorce sua finalidade. Elas também têm sido empregadas na intensificação do combate à criminalidade, o que implica uma lógica militar no policiamento cotidiano.

Os dilemas das polícias militares

Há poucas dúvidas quanto às semelhanças entre as organizações policiais e as Forças Armadas. A ideia de que as polícias são

organizações quasi-militares, como sugeriu Ergon Bittner (2003), desempenhou um papel importante na estruturação do seu trabalho. De fato, são muitas as semelhanças entre as FFAA e polícias.

A primeira e mais marcante delas diz respeito ao fato de que todas são organizações autorizadas a usar a força, especialmente a letal. Segundo, como as organizações militares, as polícias são estruturadas por muitas normas internas, via de regra mais importantes na avaliação de desempenho dos seus membros do que o efetivo resultado do seu trabalho. Por último, a necessidade de reforçar o controle interno fez com que a maior parte das polícias optasse pelo modelo militar de disciplina. Em função dessas semelhanças, muitas delas se estruturaram à imagem dos exércitos. Esse processo foi reforçado pela construção de uma identidade militar por parte dos policiais. Em alguns países, como o Brasil, a militarização foi acentuada durante os regimes militares.

Mas, obviamente, há também inúmeras diferenças entre ambas as organizações. As funções de controle da criminalidade e manutenção da ordem, embora possam ser excepcionalmente desempenhadas pelos militares, são o *leitmotiv* das organizações policiais. Exatamente por isso os resultados mais visíveis do trabalho das polícias são as prisões de suspeitos que serão julgados pelos tribunais. Isso faz com que elas integrem necessariamente o Sistema de Justiça Criminal, sendo também submetidas às suas normas e lógicas. Ou seja, elas estão diretamente relacionadas ao funcionamento desse sistema, o que não ocorre com as FFAA.

Fundamentalmente, a desmilitarização é o resultado de um processo de diferenciação social. Como já dito, foi a emergência dos regimes democráticos que levou as forças públicas se diferenciarem das Forças

Armadas. Nos países onde esse processo foi mais intenso, construiu-se uma nova identidade profissional autônoma do campo militar.

No caso do Brasil essa diferenciação profissional tem esbarrado em alguns dilemas. O *ethos* do uso da força, por exemplo, tem mudado em muitas polícias – elas têm se preocupado em empregar a menor força possível, caso seja necessário. Mas, para isso, foi necessário abandonar a lógica militar de guerra ao crime e trocá-la pela ideia de controle da criminalidade. Obviamente, alguns crimes receberão maior atenção, como os violentos, cujos agressores serão punidos com mais severidade.

Esse é um dos dilemas brasileiros. Algumas polícias militares registram números elevados de mortes de civis. A frequência e a intensidade de confrontos armados têm servido de justificativa para esses óbitos, classificados como autos de resistência. Em alguns casos parece haver uma política deliberada de confrontos; noutros, ocorre justamente o contrário – os confrontos se repetem sem que o comando das polícias elabore uma política específica para essas situações. Independente do preparo, todas as unidades policiais estão autorizadas a se engajar em confrontos armados, não havendo restrição de horários e lugares. O resultado é um número elevado de policiais e civis mortos. Importante dizer que não são apenas as unidades especializadas que se engajam em confrontos armados. Eles acontecem próximos às escolas, moradias e aglomerações, resultando em muitas mortes por balas perdidas.[4]

O segundo dilema nacional refere-se à dificuldade de substituir o modelo militar de hierarquia e disciplina por outra estrutura de supervisão e controle. Inadequado para as polícias, esse modelo, como vimos,

---

[4] Para uma análise da participação dos policiais do Rio de Janeiro que se engajam em confrontos armados, ver Magaloni e Cano (2016).

não prevê as situações de discricionariedade, tão frequentes no dia a dia policial; ele baseia-se na preponderância das normas internas e de uma cadeia de comando bem definida. Por isso alguns países passaram a desenvolver novos mecanismos de supervisão e controle de suas polícias.

A adoção de outras formas de policiamento implica a elaboração de uma doutrina específica. Além de planejamento e financiamento, isso requer o desenvolvimento de saberes profissionais muito específicos, que não podem ser copiados de outras áreas. O que tem levado muitas organizações policiais a mudar os conteúdos e as metodologias utilizadas nas suas escolas de formação, diferenciando-as das escolas militares.

O terceiro dilema diz respeito à necessidade de criar uma identidade profissional própria. O desenvolvimento de um campo específico de ciências policiais vem acontecendo em diversos países. Em geral, o surgimento desse novo campo resulta da cooperação entre as universidades e as polícias. Nos EUA, por exemplo, os saberes policiais começaram a se transformar em ciência aplicada a partir da década de 1950. No início os estudos eram voltados exclusivamente para o aperfeiçoamento da administração das forças públicas. Em seguida verificou-se a proliferação de programas e cursos universitários voltados para as polícias e o Sistema de Justiça Criminal. Mais recentemente o desenvolvimento desse campo permitiu a criação de novas formas de policiamento (HOOVER, 2005).

Desde os anos 2010, temos assistido várias alterações nos processos de seleção das polícias militares. Algumas delas passaram a exigir diploma de nível superior para o ingresso em seus quadros. Mas, diferente de outros países, no Brasil as mudanças nos processos de seleção

não necessariamente tiveram por objetivo o fortalecimento da identidade e a criação do campo das ciências policiais. Outras corporações passaram a exigir o bacharelado em direito como critério de seleção de oficial. Em 2017, 14 estados exigiam essa graduação para ingresso em suas academias de polícia militar[5]. Em alguns casos, essa exigência era parte da estratégia que as PM adotavam para reivindicar aumento salarial (RUDNICKI, 2008). Longe de criar uma identidade própria, essas iniciativas enfraquecem a profissionalização das polícias.

5 RS, SC, RJ, MG, ES, MS, MT, RO, AC, AM, PE, SE, RN e PI.

CAPÍTULO 3

As Polícias Civis e o Mito do Inquérito Policial

Nos capítulos anteriores sustei que a boa governança das políticas públicas de segurança depende de órgão capaz de coordenar uma ampla rede de atores. Apontei também que essas políticas requerem polícias profissionalizadas e altamente especializadas.

Se nas PM a persistente vinculação ao campo militar é o principal obstáculo à especialização, nas polícias civis é a prevalência dos saberes jurídicos sobre os saberes policiais que atrapalha a profissionalização. Isso é especialmente válido para a investigação criminal que, além de novas tecnologias, requer saberes próprios.

Aquilo que chamamos de investigação criminal, seus objetivos, seus métodos e suas rotinas, tem mudado profundamente ao longo da história. Para entender o que vem a ser essa área e suas mudanças, é necessário compreender o contexto político, social e cultural no qual elas se inserem.

Historicamente, podemos encontrar exemplos de práticas associadas à investigação criminal em várias sociedades. Entretanto, aquilo que nomeamos como tal – a aplicação de rotinas e técnicas por parte de um corpo policial, para identificação de suspeitos e produção de provas

jurídicas – data do final do século XIX. Antes disso, a produção de provas e a identificação de suspeitos eram realizadas por indivíduos e agentes privados pagos. Foi apenas com a criação das modernas polícias que a atividade passou a ser entendida como obrigação do Estado. Quer dizer, embora elas tenham inicialmente orientado suas tarefas para a manutenção da ordem e vigilância das ruas, aos poucos a função de investigar crimes foi incorporada às suas atribuições. Dessa forma, desde o início do século passado boa parte das polícias ocidentais já contava com grupos ou unidades dedicadas a essa atividade. Daí em diante, tornou-se uma das principais funções desempenhadas pelas polícias, que passaram a se incumbir das seguintes tarefas: identificar e interrogar suspeitos; produzir provas jurídicas e instruir o processo criminal.

Ao longo do século XX, a atividade de investigar crimes baseou-se fundamentalmente na entrevista de suspeitos e testemunhas para produção de evidências jurídicas que pudessem resultar em denúncias criminais. Esse modelo, entretanto, passou a ser fortemente criticado nas últimas décadas. As denúncias frequentes de ilegalidades e brutalidade nas práticas investigativas e a pouca eficiência na condenação de suspeitos acabaram por gerar uma crise de legitimidade dessa atividade. Assim, visando à modernização de seus processos, algumas polícias criaram manuais e introduziram procedimentos operacionais para melhorar o desempenho dos investigadores, caso do *Murder Investigation Manual*, implantado pela polícia inglesa. Também foram criados sistemas de indicadores das investigações, como o *National Incident Based Report System* (EUA), o *Canadian Homicide Survey* (Canadá) e o *Volume Crime Management Model* (Inglaterra).

Apesar da sua importância, no Brasil a investigação não se modernizou. Aqui nos acostumamos a pensar que compete fundamentalmente

às polícias civis realizar atividades de investigação criminal, que serão postas a termo em um inquérito policial, confeccionado para instruir o processo judicial, enquanto juízes e promotores utilizarão de outras fontes para elaborar suas denúncias e sentenças. Essa ideia sobre o trabalho das PC é corroborada pela Constituição Federal, que determinou: “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” (BRASIL, 1988, art. 144, § 4º). Segundo o Código de Processo Penal, o inquérito policial, previsto nos artigos 4º a 23º, é o instrumento formal de investigações, compreendendo todas as diligências realizadas para apurar o fato criminoso e descobrir sua autoria.

A ideia que fazemos da organização, confirmada pela legislação brasileira, na verdade deriva de um mito institucional que desempenha a função simbólica de legitimar seu trabalho, tanto para o público interno quanto para o externo. Ou seja, o inquérito desempenha uma função simbólica dentro da PC e é voltado para legitimar suas práticas e rotinas.

Isso, contudo, não é exclusividade das polícias civis. Muitas organizações complexas frequentemente incorporaram mitos institucionais para aumentar sua legitimidade e suas chances de sobrevivência. Tais mitos refletem os sistemas classificatórios e as ideias correntes na sociedade. E podem apoiar-se na opinião pública ou ser definidos por força da lei (MEYER, ROWAN, 1977). A sua incorporação tem efeitos na estrutura organizacional e no desempenho das atividades cotidianas, uma vez que definem papéis e hierarquias, legitimam saberes e orientam prioridades.

A adoção desses mitos com frequência, contudo, entra em conflito com os critérios de eficiência que supostamente orientaria as atividades de uma organização. Assim, para mantê-los, elas tornam-se

desarticuladas e aumentam a distância entre o trabalho real e o trabalho prescrito. Posto dessa forma, o sucesso de algumas delas baseia-se mais na sua legitimidade do que na eficiência da sua coordenação e do controle das suas atividades. Isso acontece de modo recorrente nas organizações que pertencem a ambientes altamente institucionalizados. Esse é o caso das PC e do Sistema de Justiça Criminal brasileiro.

Mas, afinal o que faz o polícia civil? Existem, pelo menos, três diferentes formas de verificar o trabalho que ela realiza: pela análise das suas competências legais, pelo tipo de situações com as quais os policiais se deparam no seu cotidiano e pelo tipo de ações empreendidas por eles.

As competências legais são aquelas tarefas que a legislação lhes atribui. Não é difícil descobrir quais são: elas podem ser encontradas no ordenamento jurídico, nos manuais e regulamentos internos. Já as situações em que os policiais civis se deparam no seu trabalho cotidiano podem não estar previstas na legislação, tais como conflitos domésticos, orientação para a comunidade, detenção de pessoas etc. Finalmente, elas se referem às ações que os policiais têm de tomar: prisões, relatórios, formaturas, mediação de conflitos etc. Essas ações, bem como as situações com as quais eles se deparam no seu cotidiano, não se resumem às competências que a legislação lhes confere.

Para compreender o papel da polícia civil na sociedade moderna é necessário entender sua relação com o Sistema de Justiça Criminal (BITTNER, 2003). Uma parte significativa do trabalho da Justiça tem início com a atividade policial. Entretanto, muitas vezes isso não se desdobra em processo criminal. No que diz respeito ao Sistema Criminal, a ação da PC é muito maior e mais livre do que admite a legislação. De fato, juízes e promotores têm muito menos controle sobre a atividade policial do que costumam pensar.

A ideia equivocada de que as polícias civis brasileiras são basicamente uma organização voltada para elaborar um inquérito policial – supostamente orientado por uma investigação – tem consequências importantes para o desempenho das suas funções. E isso têm trazido consequências nocivas para o atendimento das demandas da população. Primeiro, podemos constatar os efeitos deletérios sobre outras atividades "menos nobres" desempenhadas pela PC, tais como administração de conflitos, encaminhamento de pessoas para outros serviços públicos e atenção aos grupos vulneráveis (mulheres, idosos, crianças, adolescentes e negros). Em segundo lugar, a própria investigação criminal acaba sendo prejudicada, pois o inquérito torna-se uma razão em si mesma.

A investigação criminal e o inquérito policial

De acordo com o Código de Processo Penal brasileiro, o inquérito policial destina-se a reunir os elementos necessários à apuração da prática de uma infração penal e sua autoria (CPP, Art. 4º). Posto dessa maneira, o inquérito parece se confundir com a investigação criminal, dado que o código penal contemplaria um conjunto de atividades relacionadas ao processo investigativo, tais como oitivas, perícias, campanas, interceptações telefônicas e seleção de testemunhas. Então, ao final do processo investigativo, os documentos comprobatórios dessas atividades seriam juntados ao inquérito, cuja conclusão (relatório final) apontaria o autor e o crime cometido. Em função do seu caráter oficial, todas as atividades relativas ao inquérito deveriam ser dotadas dos formalismos previstos na legislação.

A prática policial, entretanto, é bem distinta do que prevê o arcabouço legal. Instaurar um inquérito não é o mesmo que proceder uma

investigação. Há inquéritos sem investigações e investigações sem inquéritos. Investigar é uma prática eminentemente policial, enquanto as formalidades dos inquéritos seguem uma lógica judicial.

Tomar o inquérito como investigação é, portanto, um mito institucional. Ambas as atividades desempenham funções distintas relacionadas à promessa estatal de segurança. O inquérito é a principal "porta de entrada" do Sistema de Justiça Criminal. Embora existam outras situações que prescindam da polícia, a maioria dos processos criminais se inicia com um inquérito policial. O que acaba por conferir enorme poder às PC, pois sem a instauração do inquérito não há processo criminal. Como me disse certa vez um magistrado: "O juiz, na prática, só condena quem o delegado indiciou no inquérito".

A investigação criminal, por sua vez, desempenha papel central na função de dissuadir a prática de crimes. Ela é uma das iniciativas mais visível dos esforços policiais para dar uma resposta convincente à sociedade. Assim, desde sua criação, a tem sido objeto de enorme interesse do público em geral, o que pode ser verificado na literatura e no cinema. Esse interesse não pode ser explicado apenas pelo glamour relacionado à ideia de prender criminosos; ele também se evidencia pela importância que a investigação assumiu ao dar forma à promessa do Estado moderno capaz de prover segurança para todos os cidadãos (GARLAND, 1996, 2001).

Dada sua dimensão simbólica, a investigação tem sido retratada ao longo do tempo como a forma mais efetiva de elucidar crimes e punir os criminosos. Para isso, criaram-se mitos sobre a investigação que envolvem uma sequência de ações: i) alguém relata um crime à polícia, ii) os investigadores examinam a cena do crime e interrogam pessoas e iii) o suspeito é identificado e confrontado com provas

irrefutáveis sobre sua culpa, resultando numa confissão e posterior denúncia criminal (MAGUIRE, 2003).

As pesquisas mostram, no entanto, que a prática investigativa constitui um quadro radicalmente diferente. Nem sempre os crimes são relatados à polícia pelas vítimas. Frequentemente, os policiais tomam conhecimento deles através da mídia e de terceiros. Além disso, em grande parte dos casos o simples relato de eventos criminosos não implica o início de uma investigação. Alguns casos serão arquivados e outros serão processados na forma de estatísticas criminais (MINGARDI, 1992). Noutras palavras, a investigação é uma atividade altamente seletiva.

No Brasil, a legislação indica a necessidade de instauração de inquérito policial sobre todas as notícias-crime. Ou seja, do ponto de vista legal, o inquérito é obrigatório. Na prática não é bem assim que acontece numa delegacia de polícia (MISSE, 2010a). Nem todas as notícias de crime se convertem em boletins de ocorrência; e nem todos os BO são transformados em inquéritos policiais (COSTA, 2011). Na maioria das delegacias de polícia, portanto, a investigação não é regra, mas, sim, exceção.

O exame da cena do crime também não é frequente na investigação, sendo raros os casos em que os investigadores se dirigem a ela, entrevistam pessoas e realizam diligências para identificar os suspeitos. Com frequência, os autores são denunciados diretamente pela população. Nesses casos, o trabalho da polícia se limita a formalizar no inquérito os elementos que servirão para instruir o processo criminal. Ou seja, ele pode ser instruído sem que tenha de fato ocorrido uma investigação.

A instauração de um inquérito policial implica a realização de bastante trabalho burocrático, tais como controle e pedidos de dilação

de prazos, convocação de testemunhas, tomada de depoimentos etc. Por esse motivo, apenas algumas poucas ocorrências são convertidas em inquéritos; em alguns lugares, apenas nos casos de prisão em flagrante ou de homicídios os inquéritos são obrigatoriamente instaurados. Nos demais, os policiais priorizam os boletins de ocorrência que já trazem elementos de prova necessários para a conclusão de um inquérito. Ou seja, se existem informações sobre a autoria do crime (i.e. filmagens, depoimentos, testemunhas). Nessas situações, não se realiza de fato uma investigação criminal para identificar suspeitos e produzir evidências, pois essas informações já foram fornecidas pela vítima. O trabalho da polícia, assim, será reproduzi-las no inquérito, agregando alguns outros elementos formais. É a repercussão ou a necessidade de administrar o volume de trabalho, portanto, que rege a seleção dos casos a serem investigados. Existindo informações suficientes no BO, instaura-se inquérito sem a realização de investigação. Do contrário arquiva-se a ocorrência.

A polícia não procede de forma neutra na busca da verdade. Tampouco os fatos relatados e as provas coletadas durante a investigação são irrefutáveis. Não raro os suspeitos são identificados (ou eleitos) previamente. Nessas situações, o trabalho da policial é produzir provas que sustentem aquela incriminação realizada antes. A despeito da legislação e doutrina jurídica brasileiras enfatizarem que não compete aos policiais a tarefa de incriminar suspeitos, na prática sabemos que ao investigar um crime elas partem de lógica inversa. As evidências que serviram para instruir o processo e, portanto, para incriminar os suspeitos, são produzidas pela polícia depois da sua identificação. Logo, a investigação exerce papel central na formação da culpa (MISSE, 2010a; KANK de LIMA, 1995, 2004).

O relatório final de uma investigação criminal não é uma simples descrição dos fatos, mas sim uma narrativa produzida pela PC a partir da interpretação das informações coletadas. As circunstâncias que cercam alguns crimes repetem certos padrões, permitindo aos investigadores classificá-las de acordo com categorias preestabelecidas pela prática. Na verdade, são essas categorias que irão orientar a prática investigativa. Afinal de contas o crime, seus motivos e as circunstâncias têm de se encaixar num padrão previamente conhecido e socialmente compartilhado.

As linhas de investigação são escolhidas de acordo com essas categorias socialmente construídas, e a investigação é conduzida para comprovar essa escolha. A instrução do processo criminal que resulta dessa investigação seguirá a mesma lógica: sustentar, com base em relatos e evidências, aquilo que já se sabia: os motivos do crime. Em suma, nem todos as ocorrências resultam em inquéritos; nem todos os inquéritos resultam em investigações. O inquérito não busca a verdade dos fatos, mas sim a formação da culpa (MISSE, 2010b). Para ganhar legitimidade é necessário que ele seja tomado como uma investigação criminal. Essa é mais uma das funções do mito institucional.

Os saberes jurídicos e os saberes policiais

A relação entre o inquérito policial e a investigação criminal guarda, em essência, uma disputa entre duas formas de saber bastante distintas: os saberes jurídicos e os saberes policiais. Afinal de contas, os conhecimentos necessários para desse investigar um crime são diferentes daqueles utilizados num procedimento inquisitório, que como mito da investigação distorce o resultado dessa disputa.

Certamente, há necessidade de conhecimentos jurídicos para realizar investigações capazes de produzir provas que possam instruir os processos criminais. Ou seja, provas com validade jurídica. Parece bastante questionável, entretanto, a necessidade de o policial ser um bacharel em direito para realizar esse trabalho. Além disso, a exigência desse tipo de formação acaba por conferir caráter hegemônico a um saber diferente dos “saberes policiais”. Assim, as atividades de investigação, policiamento comunitário, atendimento a grupos específicos (mulheres, crianças, idosos) e a administração de conflitos acabam se tornando secundárias dentro da polícia civil. A confecção do inquérito policial é, de fato, a principal atividade numa delegacia. Trata-se, portanto, da imposição de um tipo de saber típico do campo jurídico à organização policial.

Sem dúvida, existe uma diversidade de atividades e papéis dentro de uma DP circunscricional que requerem diferentes tipos de saberes: jurídicos, administrativos e policiais. A divisão pragmática com relação ao desempenho desses saberes típicos, contudo, é bastante visível, variando não somente quanto à repartição onde o policial trabalha, mas também de acordo com sua posição hierárquica e funcional.

De forma geral, os delegados e escrivães estão mais voltados ao desempenho dos ditos “saberes jurídicos”. Alguns poucos agentes de polícia desempenham tarefas ligadas aos “saberes policiais”. Quanto aos “saberes administrativos”, eles são dominados por quase todos, tendo em vista que o próprio modelo do inquérito incorpora uma gama enorme de procedimentos também administrativos, como trâmites e cargas (COSTA, 2010).

A necessidade dos saberes jurídicos, materializada na figura do bacharel em direito, tem sido justificada pelos delegados de duas formas. Em primeiro lugar, eles seriam necessários para instruir o

inquérito, ou seja, transformar o relatório de investigação em peça de instrução processual. Tal justificativa é frequentemente posta em dúvida por juízes, promotores e agentes de polícia. Segundo, caberia ao delegado-bacharel o controle da atividade policial. As peculiaridades do trabalho desses agentes, próximos demais dos fatos, exigiriam um tipo específico de controle jurídico. Os delegados realizariam o primeiro filtro judicial do trabalho, seguidos pelos promotores e juízes.

Aqui parece que há uma confusão quanto ao controle da atividade policial. Embora não haja dúvida quanto à importância desse controle, juízes e os promotores reconhecem que seu domínio sobre essa atividade é muito pouco efetivo. O controle exercido pelos delegados pode, de fato, ser mais eficiente, mas não por causa dos saberes jurídicos, mas sim pela figura do supervisor ou chefe. Ocorre que, dado o distanciamento entre delegados e agentes, essa supervisão é muito precária.

Na verdade, é o inquérito policial, com todas as suas formalidades, que torna os saberes jurídicos hegemônicos dentro das delegacias de polícia. Isso acontece porque o trabalho das seções e equipes é orientado para a elaboração desse procedimento. É o caso, por exemplo, do cartório, que administra prazos e cargas, e das equipes de plantão, responsáveis pelo registro dos boletins de ocorrência, dos autos de prisão em flagrante e dos termos circunstanciados.

Discricionariedade, seletividade e política criminal

Outro mito institucional refere-se ao princípio da obrigatoriedade do inquérito policial. Apesar da legislação determinar a sua instauração em todas as notícias-crime, na prática não é bem assim que acontece numa delegacia de polícia. Como vimos, nem todas as notícias de crime se

convertem em boletim de ocorrência; e nem todos os BO são transformados em inquéritos. Certamente a sua instauração implica a realização de muito trabalho, tanto no que diz respeito à investigação policial, quanto aos procedimentos cartoriais. O número de inquéritos instaurados numa DP circunscricional normalmente é muito grande – em geral, nela são milhares de inquéritos sobre roubos, latrocínios e homicídios.

Por óbvio, é impossível administrar esse volume de trabalho. Assim, somente nos casos de flagrante ou homicídios dolosos eles são obrigatoriamente instaurados. Nos demais casos, cabe ao delegado-chefe selecionar aqueles que serão convertidos em inquérito. Para isso, ele verifica se no boletim de ocorrência já existem elementos de prova necessários para a conclusão de uma peça de instrução processual. Ou seja, se existem informações sobre a autoria do crime (i.e., filmagens, depoimentos, testemunhas).

Tanto delegados quanto promotores estabelecem critérios para selecionar os inquéritos e processos que merecerão atenção. Sem essa seleção de casos, o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal seria muito mais caótico do que parece. Ocorre que essa seletividade é feita sem atender às diretrizes de uma política criminal. Assim, não raro os crimes priorizados pelos delegados podem não coincidir com aqueles escolhidos pelos promotores. Em suma, existem diferentes filtros e lógicas nesse sistema, cujo resultado é a ausência de uma política criminal coerente (COSTA, 2011).

Essa situação é agravada pelo baixo grau de interação e a excessiva formalidade nas relações entre delegados e promotores. Tal distanciamento é frequentemente justificado pela necessidade de os promotores exercerem o papel de “fiscal da lei” – seria importante marcar ao máximo a distância entre estes e delegados, uma vez que

cabe também ao Ministério Público zelar pela legalidade dos procedimentos de investigação.

Em parte, essa desarticulação deve-se ao não reconhecimento da discricionariedade de que gozam os operadores da Justiça Criminal, em especial os policiais. Ao contrário, a seletividade de casos é vista por muitos como uma espécie de corrupção do sistema, que deveria ser evitada ao máximo. Essa seletividade, entretanto, diz respeito ao poder discricionário que delegados, promotores e juízes possuem de fato. Sem ela não seria possível administrar o trabalho de uma delegacia de polícia ou de uma promotoria de justiça. Assim, seletividade (discricionariedade) está relacionada às atribuições desses profissionais.

Se, por um lado, é impossível eliminá-la da Justiça Criminal, por outro é possível estruturá-la estabelecendo limites e diretrizes para o seu emprego. Mas, antes de limitar e estruturar o poder discricionário, é forçoso reconhecer a sua existência. Samuel Walker (1993) mostrou que, no caso dos EUA, esse reconhecimento só aconteceu no final da década de 1960. E foi apenas em meados dos anos 1970 que alguns departamentos de polícia daquele país tomaram medidas visando a limitá-la e estruturá-la, o mesmo ocorrendo no Canadá e na Inglaterra. Pode-se dizer, portanto, que a discricionariedade do sistema, especialmente nas polícias, é uma “descoberta” relativamente recente nesses países. Desde então, essa discussão tem girado em torno das áreas onde é possível e necessário impor limites discricionários, bem como formas mais adequadas de estruturação.

Estruturar o poder discricionário no Sistema de Justiça Criminal significa definir as áreas e atividades que precisam de certa liberdade de ação, estabelecer seus limites e preparar adequadamente os diversos profissionais que nele atuam. Ocorre que a estruturação da discricionariedade não é tarefa fácil, uma vez que não é possível estabelecer

orientações sobre todas as atividades e situações com as quais os policiais se deparam. Na prática, somente algumas situações mais sensíveis têm sido objeto de atenção das autoridades policiais, juízes e promotores.

Em algumas áreas os policiais civis e demais operadores da Justiça Criminal exercem com frequência sua capacidade discricionária, como no enquadramento legal dos casos que são levados às delegacias, na escolha dos boletins que se tornarão inquérito e na seleção dos objetivos e prioridades para as políticas de segurança.

Delegacias generalistas e especializadas

De forma geral, podemos identificar nas polícias civis duas estruturas organizacionais para investigar crimes. Existem as unidades generalistas de investigação, encarregas de elucidar vários tipos de crimes. São as delegacias de bairro, que normalmente empregam um grande número de policiais e têm sua jurisdição delimitada territorialmente.

O trabalho dessas unidades é voltado fundamentalmente a responder as ocorrências que são relatadas pela população. A sua rotina consiste no atendimento ao público, que procura a polícia para tratar das mais diversas situações, não necessariamente de natureza criminal (DANTAS, 2013). Muitas vezes essas situações referem-se a atos de desconsideração e conflitos interpessoais, cujo principal enquadramento não é a lei, mas as noções específicas de honra e moral (CARDOSOS de OLIVEIRA, 2008). As vítimas mais frequentes são mulheres, crianças, idosos, negros e a comunidade LGBTQIA+. Em função disso, algumas polícias civis têm implantado projetos de mediação de conflitos e proteção de grupos vulneráveis.

Esses esforços, entretanto, esbarram em outras atividades desenvolvidas no âmbito das delegacias de bairro: a necessidade de preenchimento dos boletins de ocorrência, dos autos de prisão em flagrante (APF) e dos termos circunstanciados de ocorrência (TCO). Na divisão do trabalho de uma unidade desse tipo, o preenchimento desses documentos demanda os maiores efetivos e atenções, em detrimento das demais atividades.

O boletim de ocorrência destina-se a registrar as notícias sobre algum crime que supostamente tenha sido cometido (*notitia criminis*). Esse registro é uma das respostas que a polícia dá aos cidadãos. No fundo, o seu preenchimento é orientado para uma possível elaboração do inquérito policial, pois, como me disse um agente, “um BO bem preenchido vale meio inquérito”. Portanto, esse documento não pode ser dissociado do inquérito.

Uma vez preenchidos, alguns poucos boletins de ocorrência serão selecionados e darão início a uma investigação, por sua vez realizada por pequenas equipes de policiais. Não há divisão clara de trabalho entre os investigadores, que são responsáveis pela execução de todas as tarefas ligadas à investigação, tais como interrogar suspeitos, entrevistar pessoas, examinar a cena do crime, preencher relatórios, solicitar exames periciais e encaminhar requerimentos. Os policiais que trabalham nessas unidades generalistas não seguem necessariamente uma ordem de casos a serem investigados. Não raro, os investigadores desenvolvem atividades simultâneas relacionadas a vários casos, o que notadamente afeta seu desempenho (MAGUIRE, 1994).

Talvez seja por isso que boa parte do trabalho dessas unidades esteja voltado para a busca dos suspeitos já conhecidos dos investigadores. Trata-se de uma forma de “policiamento por suspeição”

(MATZA, 1969; MISSE, 2010b). Assim, as atividades de investigação concentram-se na coleta e sistematização de informações sobre as pessoas com registros criminais e tentativa de estabelecer uma relação entre as suas atividades com as ocorrências criminais relatadas.

Outro trabalho frequente nas delegacias generalistas é o preenchimento dos autos de prisão em flagrante, que se destina a registrar informações sobre as prisões flagranciais. A exemplo do BO, o registro do APF também é orientado para a elaboração do inquérito policial. O inquérito, nesse caso, será obrigatoriamente instaurado.

O preenchimento desse documento é uma das principais fontes de conflitos entre policiais civis e militares. A maioria das prisões em flagrante é feita por PM, que precisam se dirigir a uma delegacia para efetivá-las. Dada a sua gravidade, o registro de uma prisão envolve tomadas de depoimentos e juntada de provas, que acabam por reter as guarnições de policiais militares por muito tempo nas delegacias. São frequentes os relatos de conflitos e tensões decorrentes dessa espera. Visando a superar esse problema, algumas polícias civis criaram centrais de flagrante, onde supostamente o registro dos APF seria mais rápido.

Outra fonte de conflito entre ambas as polícias é o registro dos termos circunstanciados das infrações de menor potencial ofensivo, cuja pena máxima são dois anos de prisão. As informações contidas no TCO destinam-se à instrução dos casos que serão encaminhados aos juizados especiais criminais (i.e., brigas de rua, desacatos, perturbação da ordem etc.) (BRASIL, 1995).

A exemplo dos APF, o registro dos termos circunstanciados demanda tempo e retira os profissionais da PM do policiamento ostensivo. Por isso, algumas polícias militares têm demandado autorização

para registrar os TCO diretamente, sem a necessidade de deslocamento até as delegacias[1]. Boa parte das associações de delegados civis, entretanto, é contrária à delegação de poderes. São corriqueiros relatos de brigas e prisões de PM por usurpação de funções. O conflito em torno do termos circunstanciados de ocorrência não se limita à necessidade de melhor atendimento da população ou ao registro de informações nas bases de dados das polícias. O que está em disputa é o poder de abrir as portas do Sistema de Justiça Criminal.

Se as delegacias generalistas se destinam a atender à população e a registrar as ocorrências criminais, as especializadas, como o próprio nome diz, têm por objetivo investigar crimes específicos. Nelas não há atendimento direto à população. O principal argumento para criação dessas unidades é que certos tipos criminais seguem lógicas próprias e, portanto, requerem rotinas e procedimentos particulares.

Em alguns casos, como nos crimes ambientais e tributários, não é frequente o recebimento de denúncias da população, o que demanda uma postura proativa da polícia. Já nos crimes de roubo de veículos e fraudes, a polícia age de forma reativa. Em ambas as circunstâncias, as atividades de investigação envolvem grandes esforços na produção de inteligência, cujas informações não são necessariamente voltadas para o esclarecimento de ocorrências ou para instrução do processo criminal. As atividades de investigação das unidades especializadas concentram-se na busca de informações sobre as rotinas, os contatos e os negócios dos grupos suspeitos de atividades criminosas. Esse tipo de tarefa impõe aos policiais a necessidade de contatos próximos com

---

[1] A Polícia Militar de Santa Catarina registra diretamente os termos circunstanciados de ocorrência desde 1998 e a Brigada Militar do Rio Grande do Sul adota o mesmo procedimento em alguns municípios.

pessoas ou grupos criminosos. Sem um sistema de controle e fiscalização adequado, tais tarefas acabam possibilitando a ocorrência de casos de corrupção.

Há também as unidades especializadas em investigação de homicídios. Diferente das outras de igual perfil, seu trabalho é fundamentalmente reativo, tendo início apenas após a ocorrência do crime. Nelas, as investigações concentram-se na busca de conhecimentos capazes de esclarecer aquela morte e na produção de evidências úteis para a instrução do processo criminal. O trabalho dessas unidades especializadas difere daquele realizado pelas generalistas, envolvendo atividades que exigem elevado grau de coordenação, capacitação e experiência. Além disso, as rotinas e protocolos enfatizam a rapidez para iniciar a investigação. Na prática, são elas que realizam as investigações criminais.

O inquérito e a inteligência policial

Uma das principais atividades desempenhadas pelas polícias civis é a coleta e a gestão de informações. Isso implica alimentar e manter bancos de dados. Trata-se de trabalho altamente rotinizado e estruturado, que não se limita à investigação (MANNING, 1988; INNES, 2003; MINGARDI, 2006, 2007). Ao contrário do que prevê a legislação brasileira, nem todas essas informações destinam-se ao inquérito policial e, portanto, seu uso na instrução do processo criminal não é obrigatório. Há pelo menos quatro tipos de informações que são largamente utilizadas pela polícia: i) conhecimento, ii) perícia, iii) inteligência e iv) dados.

O conhecimento refere-se àquelas informações obtidas por meio de investigação, cuja validade e confiabilidade foram confirmadas por

diferentes fontes. Seu principal objetivo é estabelecer "quem fez o quê, para quem, quando, onde, como e por quê". A produção de conhecimento é, portanto, uma atividade eminentemente reativa, voltada para a instrução criminal. Suas atividades, via de regra, têm sido orientadas pela lógica do controle da criminalidade. Normalmente esse tipo de informação é obtido a partir de relatos de testemunhas, vítimas, parentes e informantes. Sua coleta depende do grau de confiança que a população deposita na polícia: quanto maior ela é, maior a possibilidade de cooperação das pessoas com a investigação criminal. Os moradores de bairros em que as relações entre policiais e comunidade são tensas e conflitivas tendem a cooperar pouco com as investigações; o mesmo acontece nos lugares onde eles se sentem inseguros e sem proteção da polícia. Nesses bairros impera o que os policiais chamam de "lei do silêncio". Nessas duas situações são poucas as pessoas dispostas a relatar fatos ou acontecimentos aos policiais. E, dentre as poucas testemunhas que colaboram com eles, são raras aquelas dispostas a depor diante de promotores e juízes.

Em alguns países a utilização desse tipo de informação tem sido cada vez mais restringida. De certa forma, isso também tem sido verificado no Brasil. Observamos que as novas gerações do Sistema de Justiça nacional têm sido cada vez mais relutantes em aceitar inquéritos baseados exclusivamente em testemunhos, confissões e delações. Há muitas dúvidas sobre a legalidade dos procedimentos investigatórios destinados a obter esse tipo de informação. E isso tem induzido os policiais a buscarem informações de outras naturezas para fundamentar a investigação.

As perícias têm sido apontadas como as substitutas dos depoimentos e confissões. Elas podem ser elaboradas a partir de diferentes fontes. Algumas se originam do material coletado na cena do crime ou outras locações relacionadas a ele; outras são produzidas a partir de documentos

contábeis, declarações fiscais e movimentação financeira. Há também as interceptações telefônicas e de mensagens. Para elaborar laudos periciais capazes de instruir o processo criminal é necessário que exista uma estrutura de perícia adequada de coleta e análise. Também é necessário estabelecer procedimentos que visem a preservar a cena do crime e a identificar a cadeia de custódia dos materiais e documentos coletados. Apesar da relevância que as perícias têm assumido nas últimas décadas, sua estrutura ainda é bastante precária em muitos estados brasileiros.

A inteligência diz respeito às informações de variadas procedências, que podem ser utilizadas pela polícia no planejamento das ações. Sua finalidade não é necessariamente a instrução do processo criminal, mas sim estabelecer se determinadas pessoas ou grupos estão ou não engajados em atividades criminosas e tentar preveni-las antes que ocorram (MAGUIRE, 2000). Com frequência, as operações de inteligência resultam em prisões em flagrante. Implica dizer que as atividades de determinadas pessoas ou grupos já vinham sendo monitoradas há tempos. Dada a indispensabilidade de consideráveis efetivos e equipamentos, as atividades de inteligência são, por natureza, seletivas quanto aos seus “alvos”, exigindo a priorização de objetivos. Daí porque dizemos que são voltadas para o controle de risco.

Há outro tipo de inteligência, cujo objetivo é monitorar as atividades de alguns grupos. Sua justificativa é a necessidade de antecipar as ações desses grupos a fim de melhorar o planejamento do policiamento de protestos, greves e ocupações. Atividades dessa natureza despertam enormes suspeitas, em função dos interesses políticos nelas envolvidos. É muito difícil delimitar onde termina a vontade de planejamento das ações e onde começam os interesses daqueles que estão no governo. Portanto, é preciso enorme controle sobre essa atividade (MARX, 1988).

Idealmente, a produção de inteligência e de conhecimento, por se basear em lógicas distintas, deveria estar separada. Mas, na prática, observa-se que frequentemente ambas atividades se confundem, uma vez que são desenvolvidas pelas mesmas unidades policiais, numa confusão de objetivos e procedimentos que dificulta sobremaneira a supervisão e o controle. É necessário distinguir também as tarefas de inteligência destinadas ao controle da criminalidade daquelas voltadas para a segurança do Estado (CEPIK, 2003; BRANDÃO, CEPIK, 2013) Pode-se dizer que, no país, a maior parte dessas atividades destinam-se ao monitoramento de grupos que supostamente ameaçam o Estado. São poucos os recursos policiais empregados em inteligência de segurança pública para identificar e monitorar grupos criminosos.

Outra fonte de informações são os dados existentes nas bases da polícia ou de outras organizações. Além de pessoal especializado na coleta e sistematização desse tipo de dado, algumas unidades também contam com analistas que produzem informação útil para o planejamento das ações. No Brasil, são poucas as polícias que dispõem de estrutura e pessoal capaz de alimentar grandes bancos de dados, bem como extrair deles as informações necessárias a esse planejamento.

É importante notar que, na maior parte das investigações, a fase inicial dos trabalhos é caracterizada pela pouca quantidade de informações disponíveis. Já na fase final, a situação é oposta, pois há uma grande quantidade delas a ser processada e analisada (INNES, 2002). Assim, a fase inicial requer grande volume de investigadores coletando dados, enquanto a fase final requer poucos profissionais experientes e especializados para selecionar e analisar as informações mais relevantes e determinar a linha de investigação.

Novos padrões da instrução criminal no Brasil

A ideia de que o inquérito policial elaborado a partir de uma investigação criminal é a principal porta de entrada do Sistema de Justiça Criminal tem servido à manutenção do mito institucional. Para desconstrui-lo alguns estudos passaram a analisar o fluxo dos processos no sistema, buscando analisar os principais gargalos entre as ocorrências criminais e as sentenças judiciais (COSTA, 2011).

Em 2014, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou o mais amplo levantamento sobre o fluxo da Justiça já feito no país. Foi realizada uma amostra aleatória dos processos arquivados nas varas criminais de 187 comarcas, localizadas em 9 unidades da federação: Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo. Os dados foram levantados a partir das informações contidas nos 2.344 processos transitados em julgado no ano de 2011.

Verificando o conjunto dos processos analisados nessa pesquisa, constatou-se que 57,6% deles foram instruídos por um inquérito instaurado através da prisão em flagrante dos suspeitos e 33,9%, por inquéritos iniciados por portaria. Além disso, em 6,8% os acusados já se encontravam presos por motivos anteriores ao processo. Por esse motivo, em 64,4% dos casos analisados não houve investigação.

Outro aspecto importante que deve ser destacado refere-se ao reduzido número de inquéritos que foram devolvidos pelo Ministério Público para mais diligências. Em 74,5% dos processos, o MP aceitou o relatório final elaborado pelo delegado. Portanto, podemos dizer que os inquéritos que mais frequentemente dão origem a processos criminais são aqueles que não necessitam de novas investigações.

Isso acontece, como mencionado anteriormente, devido ao elevado número de prisões em flagrante, que dificilmente são contestadas.[2]

A pesquisa do IPEA também mostrou que, de modo geral, os inquéritos foram instaurados e concluídos por delegacias generalistas (77,4%) e não por especializadas (22,6%). Ou seja, os IP foram feitos no âmbito de delegacias cuja competência abrange um número muito grande de responsabilidades, nas quais geralmente são escassos os efetivos e meios disponíveis para a realização de investigações criminais.

Isso significa dizer que a maior parte dos processos analisados foi instruída por inquéritos polícias instaurados a partir de prisões em flagrante (57,6%). Esses inquéritos, na sua grande maioria, indiciaram apenas uma pessoa (89%). Além disso, a maioria dos IP que serviram para instruir os processos criminais foi concluída por delegacias não especializadas (77,4%), não tendo a polícia de realizar novas diligências (74,5%).

Quanto às sentenças, a pesquisa verificou que 46,8% dos réus denunciados foram condenados a penas privativas de liberdade e 19,7%, absolvidos. Também se constatou que 12,2% deles foram condenados a penas alternativas, outros 6,0% tiveram de cumprir algum tipo de medida alternativa e 0,2% cumpriram medidas de segurança. Ou seja, 85% dos réus receberam algum tipo de sentença definitiva, enquanto 15% não tiveram sentença de mérito – eles receberam apenas sentenças terminativas (arquivamento, desistência e prescrição).

O levantamento também apontou que 62,8% dos réus que cumpriam prisão provisória foram condenados a penas privativas de liberdade e 17,3%, absolvidos. Poucos presos provisórios foram condenados a penas alternativas (9,4%) ou tiveram de cumprir medidas

---

[2] A pesquisa foi realizada antes da instauração das audiências de custódia, em 2015.

alternativas (3,0%). Ou seja, a grande maioria foi sentenciada à pena de prisão, tendo recebido algum tipo de sentença de mérito apenas 7,2%. Eles tiveram os processos arquivados por prescrição ou outro motivo.

Já os réus que responderam os processos em liberdade tiveram maior distribuição dos tipos de sentença: 25,2% foram condenados à prisão, 23% foram absolvidos e 26,0% foram condenados a penas ou medidas alternativas. Outros 25,6% tiveram seus processos arquivados ou prescritos.

Constatou-se também que a pena privativa de liberdade é mais frequente (46,8%). Além disso, verificou-se que 92,8% dos réus que cumpriram prisão provisória receberam uma sentença definitiva, ao passo que entre aqueles que responderam o processo em liberdade, apenas 74,4% chegaram a uma sentença definitiva. Do total de processos que tinham sido arquivados, 72,5% correram com o réu em liberdade. A prisão em flagrante transformada em prisão provisória na fase judicial tem forte influência na produção da sentença.

De acordo com a pesquisa do IPEA, foram raras as denúncias oferecidas pelo Ministério Público que tiveram por base uma investigação criminal. Na maior parte dos casos denunciados não houve efetivamente esse trabalho porque os acusados foram presos em flagrante (53,7%) ou já estavam presos por outros crimes (6,3%). Grande parte desses inquéritos foi concluída por delegacias não especializadas (72%).

A maioria dos inquéritos que resultaram em denúncias foi aceita de imediato pelo Ministério Público, sendo que em 89% deles havia apenas uma pessoa indiciada. Os réus, em regra, tinham algum tipo de passagem pela polícia, tendo 62,8% deles já recebido algum benefício penal.

Esse padrão de atuação da polícia teve efeitos significativos sobre a tramitação dos processos criminais, pois foram raros os casos de

relaxamento das prisões provisórias. A maior parte das pessoas presas em flagrante teve sua prisão provisória mantida durante o processo (73,3%), cujo tempo médio para os casos de réus privados de liberdade foi de 21,4 meses. Também se verificou que a manutenção da prisão provisória na fase judicial teve forte influência na produção da sentença, pois apenas 17,3% dos réus presos foram absolvidos ao final do processo.

Essas estatísticas servem para desconstruir outro mito sobre a investigação criminal. De fato, o inquérito policial é a principal porta de entrada do Sistema de Justiça, mas não é qualquer um que o alimenta. Os que de fato abrem as portas são aqueles lavrados a partir dos autos de prisão em flagrante feitos pelas polícias militares, sendo poucas as denúncias oferecidas a partir de uma investigação criminal.

A crise das polícias civis

Há entre os policiais civis um sentimento geral de que sua instituição está em crise, com reflexos que se materializam na redução dos salários, efetivos, orçamentos e prerrogativas legais. Se, por um lado, os efeitos dessa crise são visíveis, por outro, pouco se tem debatido sobre suas causas. Algumas delas estão relacionadas ao "mito do inquérito policial", que tentamos desconstruir aqui. A lógica do inquérito-mito acabou por penetrar em todas as funções desempenhadas pela polícia civil, tornando-se hegemônica. Pois, afinal, numa delegacia de bairro há várias situações que não precisam resultar necessariamente no registro de um BO, APF ou TCO. Certamente, a função cartorial relacionada a esses registros é uma das mais importantes dentro da PC. Mas ela não é a única: os policiais civis também administram conflitos,

analisam e encaminham pessoas para outros órgãos, bem como se ocupam da proteção dos grupos mais vulneráveis (mulheres, idosos, crianças, LGBTQIA+ etc.). Entretanto, é essa lógica que predomina nas delegacias de bairro.

O inquérito-mito também torna os saberes jurídicos hegemônicos dentro da PC, acabando por legitimar a existência uma carreira de delegados-bacharéis em direito, que ocupam os principais cargos de chefia na instituição. Isso acaba por gerar uma série de conflitos entre as diferentes carreiras que compõem a polícia civil. Para alguns, o problema se resumiria à figura delegado, o que parece um equívoco, pois toda e qualquer organização precisa de pessoas para ocupar os cargos de comando. Assim, a questão não é a chefia, mas os saberes que predominam nela, uma vez que os saberes jurídicos, embora hegemônicos, não são os únicos necessários ao trabalho dos policiais civis. Este requer também alguns conhecimentos de psicologia, administração, orçamento, tecnologia, constituindo aquilo que podemos chamar de saberes policiais.

O princípio da obrigatoriedade do inquérito-mito exclui a possibilidade de reconhecimento da discricionariedade que, de fato, existe na PC. E sem esse reconhecimento não é possível limitá-la e estruturá-la: a ideia de *accountability* só faz sentido quanto relacionada à noção de *discretion*, e vice-versa. Sem discricionariedade, não há controle, mas sim proibição. Isso acaba por inviabilizar a existência de uma política criminal coerentemente articulada com o Ministério Público.

Além disso, o inquérito-mito afeta a atividade de investigação, uma vez os trabalhos necessários para uma efetiva investigação, como a coleta e a análise de informações, ganham um caráter secundário vis-à-vis a elaboração formal do inquérito policial. Nele prevalece a lógica de tratar cada crime individualmente, o que contrasta com as

abordagens mais recentes de investigação orientada por inteligência, que requer análise de vários casos e capacidade de coordenação e articulação de ações. Assim, até mesmo as delegacias especializadas destinam poucos recursos à produção de inteligência e à coordenação de ações.

Aquilo que chamamos de investigação, seus objetivos, seus métodos e suas rotinas, tem mudado profundamente ao longo da história. Em boa medida, essas transformações resultaram das mudanças políticas e das suas consequências sobre o processo criminal. Portanto, para entender suas mudanças historicamente é necessário compreender o contexto político, social e cultural no qual a investigação se insere (COSTA, OLIVEIRA, 2016).

O inquérito policial foi instituído em 1871, tendo se mantido, desde então, como mito legitimador das práticas da polícia civil. O problema não está na existência do mito em si, pois todas as organizações complexas precisam de um (MEYER, ROWAN, 1977). A questão reside na necessidade de atualizá-lo à realidade política e social. Apesar da redemocratização, a partir de 1985, o inquérito-mito não foi atualizado, gerando as distorções que apontamos aqui. O resultado dessas distorções foi o estabelecimento de um padrão de instrução criminal baseado principalmente na prisão em flagrante, cujo protagonismo principal cabe à polícia militar. É interessante notar que isso acontece justamente na emergência do regime democrático, cujos pressupostos incluem o direito ao devido processo legal (*due process of law*). O que significa dizer que a punição deve passar obrigatoriamente pelo Sistema de Justiça Criminal, cuja principal porta de entrada é a polícia civil.

CAPÍTULO 4

Antigos atores e novas configurações

A baixa capacidade das Secretarias de Segurança Pública para coordenar redes de políticas públicas e o baixo grau de especialização das polícias são obstáculos à melhoria das condições de governança neste campo. Isso é resultado da forma como essas organizações se desenvolveram ao longo do século XX. Ao contrário das expectativas, a emergência de uma nova ordem política, a redemocratização do Brasil, iniciada em meados da década de 1980, não mudou esse quadro. A Constituição Federal de 1998 manteve praticamente inalterada a estrutura da segurança pública. Entretanto, não é só o peso do passado que dificulta melhoria da capacidade de governança das redes de políticas públicas. A mudança dos papéis de outros atores ligados ao campo tornou a configuração mais complexa ainda.

A Nova República marcou o início de profundas transformações na área, mas, diferentemente de outros períodos, foram raras as experimentações institucionais, como a criação de novas polícias, novos órgãos do Sistema de Justiça Criminal e novas instituições prisionais. As principais mudanças ocorridas referem-se à reconfiguração do campo, uma vez que alguns atores antigos, como o Ministério Público, sofreram profundas transformações, ampliando seus poderes e prerrogativas. Outros atores, como a União e os municípios, passaram a

buscar maior protagonismo. Dentro das polícias, o surgimento de sindicatos e associações tem alterado profundamente a relação de poder entre as diferentes carreiras da segurança pública.

Na esfera da sociedade civil também se verificou o surgimento de novos protagonistas: associações civis e grupos de pesquisa dedicados aos temas e problemas do setor. Associados ao desenvolvimento das tecnologias de informação, esses novos atores têm mudado radicalmente o enquadramento que a mídia usa para cobrir os problemas de violência e criminalidade.

Todas essas transformações alteraram bastante as mentalidades que regiam o funcionamento da Justiça Criminal e o balanço de poderes entre os atores que compõem da segurança pública. Nas próximas seções descrevemos essas mudanças, mostrando como elas afetaram a governança do campo.

Ministério Público: novas funções, mesma estrutura

O Ministério Público que conhecemos hoje é bastante diferente daquele que existia nos anos 1980. A Constituição alterou significativamente suas funções e prerrogativas, dotando o MP de independência funcional, administrativa e financeira. O órgão também não pode ser extinto ou ter suas atribuições transferidas para outra instituição. Os procuradores e promotores têm as mesmas garantias da magistratura, como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Ao longo do século XX, coube tradicionalmente ao Ministério Público duas funções principais: fiscalizar a aplicação da legislação e iniciar a ação penal pública. Como fiscal da lei, cabe ao órgão acompanhar a sua aplicação em processos civis e administrativos; como titular

da ação penal pública, deve denunciar pessoas pelo cometimento de crimes previstos na legislação brasileira. Nesses casos, compete exclusivamente ao MP desenvolver a acusação no processo criminal. Apenas de modo subsidiário a vítima ou seu representante pode atuar nesse tipo de processo. Além dessas funções, a Constituição deu-lhe outras, como o controle externo da atividade policial, a supervisão da execução da pena privativa de liberdade e a proteção e garantia dos direitos difusos.

Assim, o Ministério Público que emergiu ao final da década de 1980 é uma instituição *suis generis*, uma vez que sua atuação transcende a seara criminal. Se comparado com outros países de tradição do *civil law*, o MP brasileiro é extremamente poderoso, posto que possui enorme autonomia face ao Executivo, além de garantias e prerrogativas típicas da magistratura e funções que extrapolam a alçada da ação penal (PAES, 2010). Assim, não há dúvida de que o Ministério Público foi a instituição do campo da segurança pública que ganhou mais poderes com a promulgação da Constituição, em 1988.

A despeito dessa ampliação de poderes, sua estrutura interna seguiu quase inalterada sendo regida por três princípios: i) unidade; ii) indivisibilidade e iii) independência funcional. Pelo princípio da unidade os procuradores e promotores integram um só órgão, equivalendo a manifestação de qualquer membro ao posicionamento de todos os outros. O princípio da indivisibilidade assegura que os promotores não precisam ficar vinculados aos processos em que atuam. O princípio da independência funcional garante autonomia de atuação para cada membro, que não está obrigado a sujeitar-se às ordens de superiores hierárquicos do próprio Ministério Público ou de outra instituição (MACHADO, 2014).

A estrutura derivada desses princípios é extremamente ineficiente, desarticulada e possui baixo grau de governança. Posto que todos os

membros podem se manifestar juridicamente em nome do MP, não há um órgão único, mas sim inúmeras ilhas que formam um arquipélago pouco conectado. Além disso, uma vez que não existe um promotor natural do processo, são frequentes as trocas de promotores ao longo da ação penal. Dado que os promotores não são obrigados a seguir diretrizes sobre o padrão de provas necessárias à denúncia, a independência funcional constitui-se sério obstáculo à governança interna do Ministério Público. Assim, não há um padrão (ou jurisprudência) sobre o enquadramento legal de um determinado crime, tampouco diretrizes de quais crimes devem ter tratamento prioritário. Na prática, os promotores só têm o dever de informar e fundamentar os seus atos, podendo decidir quase exclusivamente a partir da sua interpretação da lei. Desse modo a hierarquia interna é frágil e apenas considerada para atos administrativos e protocolares.

Para tentar superar os problemas de governança, alguns MP têm criado órgãos de coordenação e articulação de ações. O Ministério Público Federal, por exemplo, criou um conselho superior, destinado a estabelecer critérios para promoções, distribuições de inquéritos e elaboração orçamentária. O MPF também criou câmaras de coordenação e revisão voltadas para a coordenação, integração e revisão da atuação funcional dos seus membros. A despeito da sua importância, essas inovações têm esbarrado nos princípios que norteiam a estrutura do Ministério Público. Na prática, tanto os conselhos superiores quanto as câmaras de coordenação e revisão não têm poderes para submeter seus membros às suas diretrizes.

Essa nova configuração tem gerado enorme desarticulação entre as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal. A seguir descrevo três problemas que dela derivam: i) baixa efetividade da Justiça Criminal, ii) impossibilidade de formulação de uma política criminal e iii) precariedade no controle externo da atividade policial.

A baixa efetividade da persecução penal

A efetividade do Sistema de Justiça Criminal pode ser medida pela relação entre o número de crimes denunciados pelo Ministério Público e o número de condenações determinadas pela Justiça. No Distrito Federal, por exemplo, apenas 32% das denúncias de homicídios apresentadas em 2004 resultaram na condenação dos réus. Ou seja, do total de casos de homicídios em que os promotores julgaram haver provas suficientes para a denúncia, em menos de um terço houve condenação.

Isso acontece devido a alguns fatores institucionais. Primeiro, na estrutura do órgão não há nenhum mecanismo que incentive a cooperação entre policiais e promotores nos trabalhos de investigação. Como sabemos, o promotor é o "titular da ação penal" e, portanto, tem autonomia para julgar se os fatos relatados no inquérito policial devem ou não ser denunciados. Isso implica dizer que promotor e delegado podem divergir sobre os aspectos jurídicos dos casos apresentados. O mesmo acontece com o juiz criminal, que pode divergir da interpretação do delegado e do promotor e decidir não pronunciar o(s) acusado(s). O problema tende a se agravar na medida em que promotores e delegados agem de forma desarticulada.

Segundo, de acordo com o princípio da indivisibilidade, não há a figura do promotor natural do processo. Assim, as constantes trocas desses agentes afetam a efetividade da Justiça Criminal, dado que cada membro do MP pode interpretar as provas existentes nos inquéritos policiais de forma distinta. Não são raros os casos em que um promotor sugere ao juiz o arquivamento do processo por discordar da denúncia inicial feita por outro colega.

Essa situação é agravada quando alguns membros seguem o princípio "em dúvida, pró sociedade". Ou seja, mesmo sem as provas

necessárias e suficientes para condenação, alguns promotores apresentam denúncias na expectativa de que ao longo do processo surjam novos elementos probatórios. Se isso não ocorrer, pede-se o seu arquivamento. Obviamente essa prática contraria o princípio da "presunção de inocência", ou seja, ninguém é considerado culpado a menos que se prove o contrário. Aqui vale a ideia de que mesmo sem provas alguém pode ser culpado.

Finalmente, percebe-se uma grande desconfiança por parte dos integrantes do Ministério Público e juízes com relação aos procedimentos de investigação adotados pela polícia. São frequentes as denúncias de violências e arbitrariedades cometidas pelas polícias. Além disso, ainda são frágeis os mecanismos de controle da atividade policial, sendo poucos os estados que possuem procedimentos operacionais padrão (POP) para a investigação. As Corregedorias de Polícia Civil e os Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público, via de regra, concentram-se apenas na fiscalização dos aspectos formais do inquérito, dando pouca atenção às práticas sociais relacionadas à investigação. Juízes e promotores tendem a desconfiar das provas produzidas pela polícia, especialmente das testemunhas e dos depoimentos apresentados nos inquéritos. O resultado disso é uma cultura do "denuncismo", que privilegia o oferecimento de denúncias sem que exista qualquer mecanismo de controle sobre sua efetividade, posto que os membros do MP têm enorme independência funcional.

A impossibilidade de formulação de uma política criminal

Os estudos mostram que tanto delegados quanto promotores estabelecem critérios para selecionar as ocorrências e os inquéritos que

merecerão atenção. Sem essa seleção de casos, o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal seria muito mais caótico do que parece hoje. Ocorre, porém, que essa seletividade é feita sem atender a uma política criminal ditada pela direção-geral das polícias civis, pelo procurador-geral de Justiça ou pelas Secretarias de Segurança Pública.

Isso ocorre em função de dois aspectos. Primeiro, a legislação brasileira obriga a instauração de inquérito policial sobre todas as notícias-crime. Entretanto, sabemos que na prática não é bem assim que acontece numa delegacia de polícia. Como já mencionado neste livro, nem todas as notícias de crime se convertem em boletim de ocorrência, assim como nem todos os BO são transformados em inquéritos policiais. Fatores ligados à repercussão do crime e ao *status* social das vítimas contribuem significativamente para a instauração dos IP. De forma geral, porém, a lógica de seleção dos casos refere-se muito mais à necessidade que os delegados e agentes de polícia têm de administrar sua demanda de trabalho.

Segundo, dada a falta de diretrizes institucionais sobre como proceder à seleção dos casos, frequentemente os crimes priorizados pelos delegados não coincidem com aqueles escolhidos pelos promotores. Em suma, existem diferentes filtros na Justiça Criminal, que seguem lógicas distintas, tendo como resultado a ausência de uma política criminal coerente.

A precariedade do controle externo da atividade policial

Dentre as novas funções atribuídas ao Ministério Público está o controle externo da atividade policial. Embora tenha sido uma demanda dos promotores, essa função nunca chegou a ser priorizada pelo órgão,

ao menos no que se refere ao seu prestígio e número de promotores dedicados a ela. Em 2015, uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) mostrou que os próprios membros do MP avaliavam como insatisfatória a sua atuação na área de controle externo da polícia: 88% dos promotores e procuradores não a viam como prioritária para a entidade e 70% não se envolviam nem exclusiva nem parcialmente nessa área. Ademais, 42% dos seus integrantes reconheciam que o desempenho do órgão no controle externo da polícia era ruim ou péssimo e outros 35% o consideravam apenas regular (LEMGRUBER, MUSUMESI, 2017).

Na prática, esse controle tem sido exercido por duas instâncias: i) pelos Núcleos de Controle Externo da Atividade Policial e ii) pelo Ministério Público Militar (MPM). Nem todos os MP estaduais possuem Núcleos de Controle da Atividade Policial (NCAP), e mesmo onde eles existem, se resumem quase exclusivamente ao controle formal dos inquéritos policiais. Além disso, um dos principais problemas apontados pelos membros desses núcleos é a ausência de estímulos para integrá-los e a dificuldade em encontrar promotores de justiça com interesse em participar deles. Por esse motivo, as promotorias que fazem parte dos NCAP foram basicamente ocupadas por promotores de justiça adjuntos (MACHADO, 2011). Nos casos dos MPM estaduais, há enormes dificuldades para exercer de fato o controle externo da atividade policial. O foco principal desse órgão são as normas, os regulamentos e os procedimentos internos das polícias militares. Pouca ênfase é dada às relações entre os policiais e os cidadãos. Tampouco há locais específicos de atendimento ao público para receber queixas.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público a responsabilidade exclusiva pelo controle externo das atividades

policiais. Isso tem dificultado que outros órgãos também exerçam essa função, especialmente as ouvidorias de polícia, que é uma tendência mundial – nos EUA, Canadá e Inglaterra os primeiros *civilian control review boards* foram criados na década de 1960. Mas foi a partir dos anos 1980 que esses órgãos de controle externo se disseminaram. Inicialmente os ouvidores eram malvistos pelos policiais, mas com o tempo eles passaram a cooperar (SKOLNICK, FYFE, 1993; MENDEZ, 1999; GOLDSMITH, LEWIS, 2000).

A estrutura e a capacidade desses órgãos têm variado bastante. Algumas ouvidorias apresentam uma ligação bastante próxima com as instituições policiais, como, por exemplo, a ouvidoria de Los Angeles (EUA); outras são totalmente desvinculadas do sistema policial, possuindo autonomia financeira, administrativa e equipe própria de investigadores, caso das províncias canadenses do Quebec e Ontário.

Quanto ao aspecto político, alguns órgãos de controle externo têm seus diretores eleitos diretamente ou nomeados pelos parlamentos, como o Police Complaints Authority inglês; noutros seus diretores são indicados pelo chefe do Poder Executivo. Há ainda ouvidorias de composição mista (policiais e civis), como, por exemplo, Nova York. Com relação às prerrogativas de cada órgão, alguns podem punir policiais e decidir por mudanças institucionais no treinamento e códigos de conduta, como a polícia de Toronto; outros podem apenas fazer recomendações ao chefe de polícia, caso de Los Angeles (LAPD). Apesar da enorme variação das ouvidorias, sua criação significou um passo importante para o controle da atividade policial.

No Brasil, essa é uma exclusividade do Ministério Público, o que tem impedido a estruturação das ouvidorias. Em 2013, só 18 estados possuíam órgãos de controle externo da polícia, dos quais 16

não tinham autonomia política, financeira e administrativa, enquanto em 11 os ouvidores não tinham mandato fixo. Em 16 unidades as ouvidorias estavam vinculadas às Secretarias de Segurança Pública (LEMGRUBER, MUSUMESI, RIBEIRO, 2014).

O governo federal e a indução de políticas públicas

Ao longo do século XX, no Brasil, questões relativas à segurança pública foram tratadas essencialmente como responsabilidade dos governadores. É bem verdade que a maior parte do trabalho é realizada pelas polícias civis e militares estaduais. O tema, entretanto, não é apenas de responsabilidade dos estados, uma vez que o exercício e a divisão do trabalho policial são disciplinados pela Constituição Federal. Além disso, a atividade também é condicionada pelo direito penal e processual penal, assuntos de competência exclusiva da União.

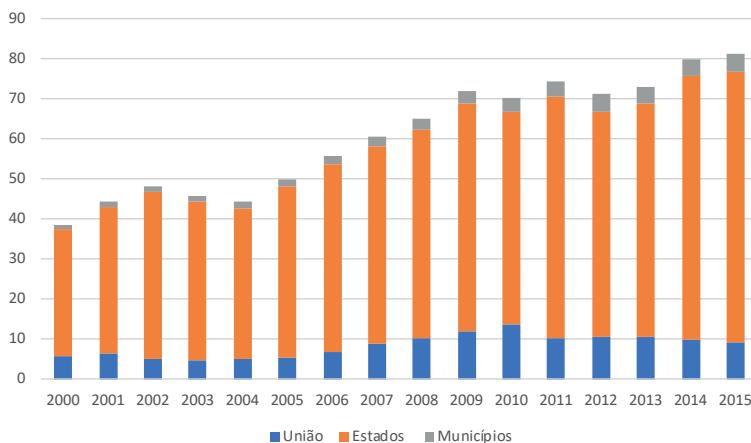
As polícias sempre foram instituições centrais para pensar as autonomias estaduais ou a concentração de poderes no governo federal. Na história republicana brasileira, o sistema policial acompanhou as oscilações da federação. Essas instituições ora estavam submetidas ao poder central, ora gozavam de grande autonomia, significando a garantia da liberdade das elites políticas subnacionais. Formam raros, porém, os casos de cooperação intergovernamental na área. Em boa medida, isso se deveu à relutância dos governos centrais em criar mecanismos institucionais de incentivo a essa cooperação.

A estrutura do campo da segurança pública no país tem sido caracterizada por uma forte concentração de recursos e competências no plano estadual, pela impossibilidade de as instituições exercerem o ciclo completo de policiamento e pela existência de limites constitucionais à reforma

das polícias. Essa estrutura secular foi consagrada pelo texto constitucional de 1988. As principais agências encarregadas do trabalho de polícia são organizadas e, legalmente, controladas pelas 27 unidades da federação. Embora algumas dessas agências estejam sob o controle do nível central e alguns municípios mantenham guardas municipais, dada as limitações de competências e de recursos a maior parte das tarefas é desempenhada pelas polícias militares e civis dos estados e do Distrito Federal.

Nos últimos anos verificou-se um aumento considerável das despesas governamentais com segurança pública. Entre 2000 e 2015, elas saltaram de 38,4 bilhões de reais para 81,2 bilhões de reais, representando um aumento de mais 111% (Gráfico 5.1). Apesar disso, a sua distribuição quase não foi alterada. Em 2000, os estados respondiam pela maior parte dos gastos na área (82%). Quinze anos depois, eles seguiam arcando com 83,3% das despesas, enquanto a União e os municípios gastavam, respectivamente, 11,1% e 5,6%.

Gráfico 4.1 – Despesas na função segurança pública, conforme ente da federação,em valores de 2015 (IPCA) – em R$ bilhões.

90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015
União Estados Municípios

Fonte: Peres, Bueno e Tonelli (2016)

Esse padrão de relações federativas começou a mudar a partir dos anos 1990. Diante do aumento alarmante dos índices de criminalidade, o governo federal viu-se forçado a mudar sua postura, buscando exercer um maior protagonismo na coordenação das ações e políticas de segurança pública (COSTA, GROSSI, 2007; SÁ, SILVA, 2012). Para tanto, em 1995 foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), na estrutura do Ministério da Justiça, transformada em setembro de 1997 na atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). A criação da Seplanseg destinou-se a articular iniciativas relacionadas à área, possibilitando o incremento da cooperação intergovernamental.

Em junho de 2000, foi anunciado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), cujo objetivo era articular iniciativas de repressão e prevenção da criminalidade no país. O plano propunha 15 compromissos que se desdobravam em 124 ações, envolvendo temas relacionados ao crime organizado, controle de armas, capacitação profissional e reaparelhamento das polícias. Apesar dos esforços, o PNSP não logrou êxito, pois era extremamente ambicioso nos propósitos e vago nas medidas. Para dar apoio financeiro ao PNSP foi instituído, no mesmo ano, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com a finalidade de gerir recursos para apoiar projetos de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais.

Em 2003 foi lançado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), para definir competências e articular as ações das polícias e outras instituições do Sistema de Justiça Criminal. Em 2007 foi criado o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci). Este, diferentemente do FNSP, que se limitava ao custeio de ações no âmbito das polícias, podia financiar outras instituições estaduais e municipais,

desde que ligadas à área de segurança pública. Apesar das inovações propostas, o SUSP só foi instituído em 2018 e o Pronasci, extinto em 2011.

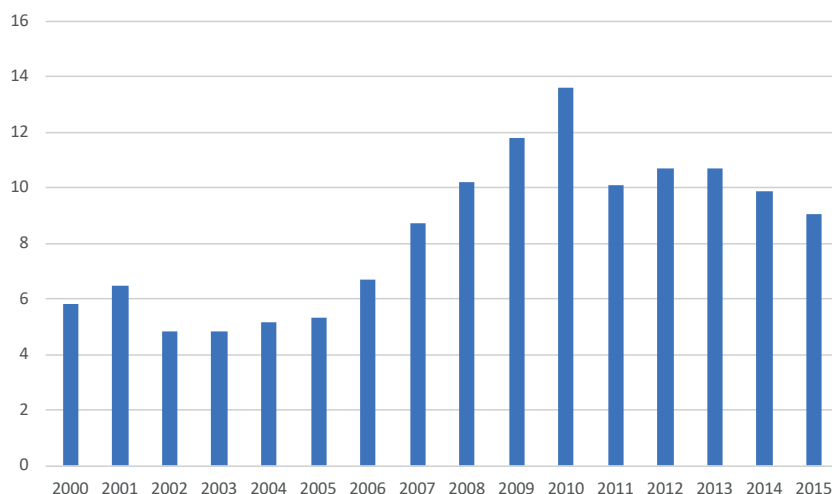
Em 2004 foi criada a Força Nacional de Segurança Pública, um programa de cooperação criado pelo governo federal que mobiliza profissionais da área nos estados. Estes ficam à disposição da União no Distrito Federal e, além dos salários em suas respectivas unidades federativas, recebem diárias da União, funcionando como uma espécie de “polícia” a serviço do nível central. A Força Nacional é deslocada para as unidades estaduais em casos de crises e calamidade pública, desde que solicitada pelo pelos governadores. Segundo dados do Ministério da Justiça, no ano de 2015, 1.446 agentes nessa condição estavam mobilizados em todo o país, a um custo estimado em R$ 184 milhões.

Diferente dos períodos anteriores, a atuação da Senasp tem se pautado pelo respeito às autonomias federativas. Assim, seu principal papel tem sido a indução de políticas públicas e de cooperação intergovernamental. O principal instrumento utilizado na busca desse objetivo tem sido o fomento de ações estaduais e municipais através da transferência de recursos federais, realizada por meio do FNSP e do Pronasci.

De fato, houve um aumento significativo dos gastos federais com segurança pública, que saltaram de pouco mais de 5,8 bilhões de reais, em 2000, para cerca de 9,04 bilhões de reais em 2015, o que significou um aumento de 55%. Vale destacar que as despesas da União nessa área aumentaram consistentemente entre 2002 e 2010, devido à implementação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania. A partir de 2011, os recursos voltaram aos patamares de 2008, conforme mostra o Gráfico 5.2.

Quanto à qualidade dos gastos, observou-se que, no geral, os investimentos cresceram menos que com pessoal e custeio. Isso se deveu

ao aumento dos efetivos e à melhoria dos salários dos profissionais do Departamento de Polícia Federal (DPF) e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF). Mais recentemente, verificou-se também um aumento significativo das com a Força Nacional de Segurança Pública.

Gráfico 4.2 – Gastos da União na função segurança pública – em R$ bilhões,em valores de 2015 (IPCA).

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

A despeito das mudanças incrementais verificadas, a persistência de alguns problemas tem afetado substancialmente a capacidade do governo federal de induzir e coordenar ações nessa área (PERES *et al.*, 2014). Dentre os principais problemas que reduzem sua capacidade de governança, podemos destacar: i) a fragilidade da estrutura da Senasp; ii) a estrutura dos fundos; iii) a fragilidade do Sistema

Nacional de informações sobre Segurança Pública; e iv) ausência de marco regulatório e planos nacionais.

A estrutura da Senasp

Nas últimas décadas, vários países fortaleceram a capacidade dos governos centrais de coordenar e induzir políticas de segurança pública. Essa tendência pode ser verificada tanto em Estados unitários, (i.e. Reino Unido, França e Espanha) quanto nos federados (i.e. EUA, Canadá e Alemanha). Esse fortalecimento não implicou a nacionalização do tema ou diminuição das competências dos entes subnacionais (estados e municípios). Tratou-se do aumento da capacidade de governança sobre a área.

Nos Estados Unidos, onde as polícias são majoritariamente municipais, foram criados diversos órgãos federais encarregados da coordenação e indução de políticas relacionadas à segurança pública. Foi o caso do Instituto Nacional de Justiça (1968), destinado ao fomento de pesquisas científicas, da Agência Nacional sobre Delinquência Juvenil (1974); do Escritório de Estatísticas Judiciais (1979); do órgão federal para Apoio a Vítimas de Crimes (1988); da agência federal destinada a induzir a inovação em estratégias de policiamento e gestão das forças polícias (1994); da Agência Nacional de Violência Contra a Mulher (1995); de uma agência federal voltada ao combate a crimes sexuais (2006); e do Departamento de Segurança Interna (2002), para controle de fronteiras e imigração (KOPITKKE, 2017).

No Reino Unido foram criados o Conselho Nacional de Polícias (1996), para a melhoria da gestão do policiamento; a Ouvidoria Nacional das Polícias (2004), para receber todas as denúncias de

violência policial; o College of Policing (2012), para de estabelecer padrões de formação das polícias; o órgão nacional de monitoramento da remuneração dos policiais (2017); e a Agência Nacional de Prisões e Condicionais (2017), voltada para a qualificação dos serviços de ressocialização prisional. Todos esses órgãos contam com pessoal e recursos financeiros próprios para desenvolver suas atividades (KOPITKKE, 2017).

No Brasil, essas atividades estão a cargo da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que em 2017 contava com pouco mais de 50 funcionários. Essa fragilidade institucional tem comprometido sobremaneira os avanços de temas relevantes, bem como a capacidade do governo federal de induzir e coordenar políticas de segurança pública.

A estrutura dos fundos

A estrutura dos fundos de financiamento do setor também dificulta bastante a governança em função da sua falta de vinculação, padronização e condicionalidades. Os recursos não são vinculados a uma ou mais fontes de receita, gerando descontinuidades no fluxo de alocação. Desde sua criação, o montante dos recursos alocados no Fundo Nacional de Segurança Pública tem variado bastante. O auge dos recursos do FNSP ocorreu em 2007, quando 1,3 bilhão de reais foram disponibilizados. Nos anos mais recentes, esse fundo foi sendo paulatinamente esvaziado, atingindo o valor de 377 milhões de reais em 2015, uma redução de 48% em relação aos 724 milhões de reais alocados em 2002.[1]

[1] Valores corrigidos pelo IPCA (2015).

Há problemas também na classificação orçamentária desses gastos. Hoje, o modelo de repasses utilizado pelo FNSP implica a realização de convênios entre o Ministério da Justiça e os entes federados. A ausência de regras de contabilização dos gastos em segurança, entretanto, permite que estados e municípios os classifiquem de maneiras diferentes. Assim, por exemplo, gastos previdenciários e com escolas e hospitais administrados pelas polícias podem ser classificados tanto como de segurança como de educação ou saúde. Isso acaba por enfraquecer a coordenação e gerar ineficiência, além de dificultar a prestação de contas.

Boa parte dos entes subnacionais dependem dos repasses federais para investir em segurança pública. Em 2010, cerca de 57% de total dos investimentos estaduais e municipais deveu-se aos repasses do FNSP e do Pronasci, o que mostra a importância dos recursos da União para induzir ações. A capacidade, no entanto, tem sido pouco utilizada. Diferente de outras áreas, como meio ambiente e ciência tecnologia, o governo federal não aplica condicionalidades aos convênios no campo da segurança. Desse modo, os recursos são repassados para apoiar ações sem que se exija a contrapartida de diagnósticos e planos estaduais que as justifiquem e orientem. Além disso, os convênios são renovados sem avaliações robustas das políticas adotadas.

Como resultado, o dinheiro tem sido utilizado majoritariamente sem uma política previamente elaborada para articular as ações financiadas. Em 2007, 86% do total de recursos repassados pela União aos estados e municípios destinaram-se à compra de equipamentos, viaturas, armamentos e material de comunicação, bem como à construção de prédios. Somente 3% foram utilizados no treinamento e na formação dos policiais e apenas 7% foram aplicados na implantação

de projetos inovadores, como policiamento comunitário, centros integrados de segurança e cidadania, ouvidorias de polícia e sistemas de informações criminais (COSTA, GROSSI, 2007).

O Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública

A gestão da informação em segurança pública tem sido um dos maiores desafios do governo federal. Em função disso, em 1997 foi criado o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (Infoseg), cujo objetivo era sistematizar nacionalmente informações sobre as pessoas, veículos e armas. Em 2004, ele foi reformulado para poder ser alimentado por uma ampla rede de organizações e acessado por diferentes tipos de profissionais (policiais, agentes de trânsito, fiscais e auditores).

A necessidade de formular políticas públicas de segurança fez com que os gestores federais percebessem que era preciso um sistema mais abrangente que o Infoseg. Por isso, em 2012 foi criado o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), cujo objetivo era sistematizar e tratar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas da área (sistema prisional e execução penal, enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas).

Nos últimos 20 anos foram gastos mais de 100 milhões de reais para implantar o Infoseg e o Sinesp. Apesar dos esforços, contudo, o Brasil segue sem ter um sistema de informações de segurança pública estruturado, com dados confiáveis e capazes de orientar as políticas públicas. O país tampouco dispõe de um órgão capaz de tratar as

informações e analisar os dados adequadamente (FIGUEIREDO, 2017). E este tem sido um dos principais entraves à implantação de políticas pública de segurança.

O caso do Programa de Segurança Comunitária do Distrito Federal mostra que projetos inovadores não depende apenas de recursos financeiros e apoio político. É necessário assessoramento técnico especializado[2]. Sem isso, iniciativas promissoras tendem a fracassar, colocando em descrédito a ideia de inovação em segurança pública. Embora imprescindível, a capacitação de policiais estaduais em planejamento e gestão de políticas públicas não tem sido suficiente para melhorar a qualidade dos programas. Pois nem sempre os profissionais capacitados nesses conteúdos irão ocupar funções de planejamento.

Assim, os estados continuam ressentindo-se da falta de expertise para identificar problemas e formular projetos voltados para sua resolução. Também há enorme dificuldade para construir indicadores e estabelecer metas de acompanhamento. Nos raros casos em que iniciativas inovadoras são avaliadas, a metodologia utilizada é precária. Via de regra, as avaliações são feitas a partir da simples comparação das taxas criminais antes e depois da implantação dos projetos. Como não há controle sobre a validade interna dessas análises, as propostas não podem ser aperfeiçoadas e replicadas em outros estados. Em resumo, não basta que o governo federal financie a compra de armamentos, viaturas e equipamentos; cabe a ele induzir reformas e apoiar a inovação em segurança pública. Para isso, é necessário criar um órgão ou departamento específico para assessoria técnica aos entes federados.

---

[2] Ver capítulo 2.

Ausência de marco regulatório

No Brasil, a União tem tradicionalmente induzido a cooperação entre os atores envolvidos em diversas áreas de políticas públicas. Na de saúde, por exemplo, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) foi um marco. O mesmo pode ser dito com relação ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para as políticas de seguridade social. Na educação, a reforma iniciada na década de 1990, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que continuou nos anos 2000, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), inovou ao criar um sistema de recursos para repasses entre as três esferas de governo.

Diferentemente dessas áreas, porém, a da segurança pública não conta com um marco regulatório capaz de fomentar cooperação entres os entes federativos (União, estados e municípios) e os poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Até 2018 não existia algo parecido com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), com a Lei 8.080, que regulamentou o SUS, ou a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Assim, temas como cofinanciamento, sistema de informações, formação e treinamento, participação social e controle da atividade policial seguem sem regulamentação.[3]

O principal marco regulador da área é a própria Constituição Federal de 1988. Apesar de ter alterado os princípios norteadores da segurança pública, vários de seus capítulos e artigos ainda não foram

[3] Em 2018, foi aprovada a lei do SUSP, que ainda precisará ser implantada.

regulamentados, o que permite a manutenção de práticas autoritárias. O atual texto constitucional apenas reafirma os papéis das organizações policiais que existiam na década de 1980. Ao fazer isso, a Constituição reforçou, indiretamente, o modelo que ela mesma buscou romper quando consagrou os direitos civis sociais, como direitos fundamentais (LIMA, 2011, 2018). Em suma, a estrutura do campo não foi alterada pela ordem constitucional. Ela tampouco tratou de reduzir os antagonismos que marcam o nosso Sistema de Justiça Criminal, incluídas as polícias, o Ministério Público e o Judiciário. Além disso, novos conflitos foram criados com a previsão da Constituição para que os municípios participassem da formulação e execução das políticas de prevenção à violência.

O município e a segurança pública

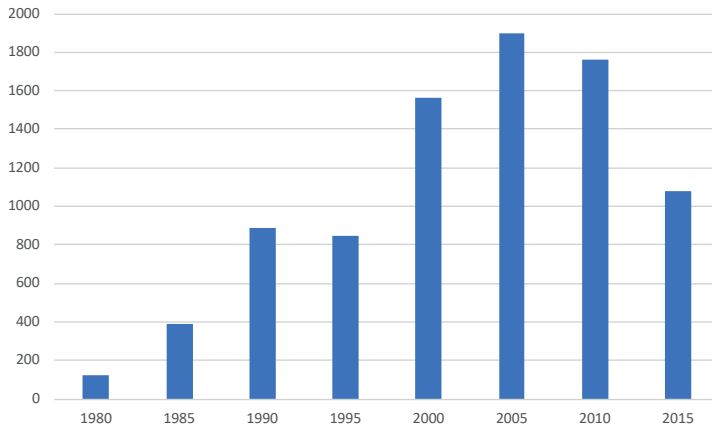
Um dos fenômenos mais emblemáticos das últimas décadas foi o aumento da participação dos municípios na segurança pública. Entre 2000 e 2015 verificou-se um crescimento de 327% no total de gastos na área, que saltaram de cerca de 1,1 bilhões reais para 4,5 bilhões de reais (Gráfico 5.1). Essa participação, entretanto, varia significativamente de acordo com os estados. No ano de 2016, em alguns deles mais da metade das cidades realizou despesas na área – por exemplo, Santa Catarina (84%), Goiás (77%) e Minas Gerais (68%). Noutros, como Rio Grande do Norte (5%), Paraíba (5%) e Amapá (6%), o percentual foi baixo (FBSP, 2017).

Esse aumento deve-se a dois fatores. O primeiro, à mudança da percepção do eleitorado com relação à responsabilidade pela segurança pública. Até a década de 1990, questões relativas ao setor eram

tratadas essencialmente como obrigação dos governadores. A partir dos anos 2000 esse quadro começou a se alterar. Em 2002, uma pesquisa do Instituto Datafolha apontou que, para o eleitorado, os governos municipais (27%), estaduais (30%) e federal (32%) eram igualmente responsáveis pela segurança dos cidadãos, aumentando, nesse sentido, a cobrança da sociedade por maiores investimentos, reforma nas estruturas das polícias e implantação de políticas públicas mais eficientes. Com relação à União, esperava-se maior participação na gestão da segurança pública.

Segundo, houve uma forte indução federal para que os governos municipais se engajassem mais no tema. No mesmo ano, o Fundo Nacional de Segurança Pública (e mais o Pronasci) passaram a transferir recursos para aquelas cidades que contassem com estruturas administrativas voltadas para a área. O resultado foi o aumento significativo do número de guardas municipais – em 1980, pouco mais de 120 municípios contavam com essas estruturas, um número baixo se comparado às quase 1.900 existentes em 2005 e mesmo às 1.081, em 2015 (Gráfico 4.3).

A Constituição estabeleceu que esses entes “[...] poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988, Art. 144, § 8º). O que se verifica na prática, contudo, é uma disputa para ampliação do mandato, organização e atribuições dessas forças de segurança. De forma geral, as associações de policiais tentam impedir o “alargamento” das guardas municipais, ao passo que os guardas reivindicam o *status* policial. Essa disputa identitária ganha concretude quando se discute a possibilidade de os GM portarem armas.

Gráfico 4.3 – Evolução das guardas municipais no Brasil, 1980-2015.

Fonte: Pesquisa MUNIC/IBGE, 2015

Analisando as guardas brasileiras, podemos distinguir pelo menos três funções desempenhadas por elas (VARGAS, OLIVEIRA, 2010; MISSE, BRETAS, 2010). Algumas seguem o modelo de guarda patrimonial, com atribuições bem delimitadas: defesa do patrimônio e do espaço público, além de proteção dos estabelecimentos municipais. Outras atuam como se fossem forças públicas dos municípios, assumindo as funções de policiamento ostensivo, de modo a substituir outras organizações policiais. Elas realizam o patrulhamento das ruas, buscando aplicar a lei aos comportamentos desviantes. Há também as guardas que atuam como força apaziguadora, utilizando seu poder de polícia para administrar conflitos, prevenir crimes e solucionar problemas colocados pela população. As atividades de repressão são raras e controladas.

Quanto à organização, embora os governos municipais tenham liberdade para estruturar suas guardas da forma que acharem convenientes, na prática eles seguem o modelo organizacional das polícias militares. Isso se deve aos processos de mimetismo a que essas

instituições foram submetidas. Em muitos casos, os primeiros comandantes das GM foram oficiais das PM, e acabaram por copiar as carreiras, os manuais e os protocolos utilizados pelas suas organizações de origem (OLIVEIRA, ALENCAR, 2016).

O papel dos municípios na segurança pública não se resume à existência das guardas municipais. Há cidades que desenvolvem políticas sociais de prevenção de violências, tendo algumas delas sido relativamente bem-sucedidas, como em Canoas (RS), Diadema (SP) e Lauro de Freitas (BA). Independente da forma como os governos municipais têm atuado nessa área, sua participação se dá, como já dito, num contexto de inexistência de marco regulatório que defina claramente as atribuições e prerrogativas dos entes federados. O resultado disso é uma atuação descoordenada e desarticulada entre municípios, estados e União.

O sindicalismo policial

Há 30 anos, na maioria dos países, os chefes e comandantes de polícia tinham poderes quase ilimitados sobre seus subordinados. Com o surgimento dos sindicatos e associações de policiais, esse quadro mudou radicalmente. Hoje, em muitos lugares o poder desses dirigentes diminuiu consideravelmente, sendo constrangido pela ação sindical, que exerce influência cada vez maior dentro das corporações (MARKS, 2007).

O surgimento desses novos atores reconfigurou de modo significativo o campo da segurança pública. Eles possuem suas próprias agendas e frequentemente se opõem a novas políticas e programas, deixando claro que qualquer ação pública de segurança precisa contar

com sua anuência. Iniciativas como a contratação de funcionários civis, cooperação com organizações não governamentais e a adoção de metas de desempenho têm encontrado grande oposição dos sindicatos. O discurso gerencial, inspirado nos princípios da nova gestão pública, tem servido para distanciar ainda mais superiores e subordinados, reforçando o papel sindical. Sua importância é tamanha que alguns estudiosos têm sugerido que o sindicalismo deveria ocupar o centro das análises sobre reformas nas polícias (O'MALLEY, HUTCHINSON, 2007; WALKER, 2008).

O processo decisório dentro de uma organização dessa natureza tornou-se tão complexo, com novos conflitos e tensões, que não pode mais ser operado sob uma estrutura altamente militarizada e burocrática. A ideia de que os comandantes representam seus subordinados em todos os aspectos, inclusive nas demandas trabalhistas, passou a ser bastante questionada pelos comandados, pois a relação entre superiores e subordinados é bastante diferente daquela que envolve as polícias e as Forças Armadas. Nas organizações policiais, os comandantes não dirigem diretamente as atividades dos seus comandados. São raras as situações em que o superior hierárquico toma parte direta na ação. E mesmo nestes casos, sua participação dificilmente irá mudar o curso da ação. Seu papel se limita a fornecer algumas orientações gerais e supervisionar os trabalhos para que não haja erros ou problemas.

Exatamente por isso, nas polícias militares, não raro, os superiores encarregados de supervisionar esses trabalhos são vistos com desconfiança pelos subordinados. E, portanto, os tipos de vínculos de lealdade estabelecidos são bastante diferentes daqueles observados nas organizações militares. Em muitas polícias, essa desconfiança muitas vezes permeia as relações internas. E, com frequência, para ganhar

a confiança de seus subordinados, os superiores precisam se mostrar capazes de contornar seus pequenos erros e desvios de conduta. Ou seja, enquanto o apego às normas internas é pressuposto para a construção de lealdades entre os militares, a capacidade de contorná-las é essencial para as relações entre os policiais. E foi por esses motivos que algumas organizações policiais militarizadas passaram a permitir a sindicalização dos seus membros. É o caso, por exemplo, da gendarmaria francesa, que criou seu sindicato em 2015.[4]

Desde o final da década de 1980 observa-se o acirramento dos conflitos entre os superiores (oficiais) e os subordinados (praças) nas PM brasileiras. É bem verdade que tais conflitos não são novidade no campo da segurança pública, uma vez que quase todas as polícias do país possuem carreiras com processos seletivos distintos, além plano de cargos e salários diferentes. Entretanto, durante os 21 anos do regime militar (1964-1985) essas tensões eram ocultadas pelas estruturas policiais hierárquicas e disciplinares, pelo sufocamento dos canais de participação política e pela incapacidade do sistema jurídico de garantir os direitos civis, sociais e políticos dos cidadãos, incluindo os policiais.

A redemocratização acentuou essas tensões. A Constituição de 1988 conferiu *status* legal de militar para os PM estaduais, com suas implicações quanto aos direitos previdenciários e trabalhistas. No que diz respeito à previdência, a propósito, os policiais militares têm direito à aposentaria especial, como os militares das Forças Armadas. Mas, por serem militares, eles não podem se sindicalizar e fazer greves. Apesar da vedação à sindicalização, os PM têm constituído associações e outros coletivos para reivindicar direitos. Esses grupos são

---

[4] Ver https://www.gendxxi.org.

quasi-sindicatos e demandam o fim do militarismo nas polícias, o que significaria, via de regra, acabar com os códigos disciplinares, criar um plano de carreiras, melhorar os salários e valorizar a profissão.

As diferenças entre ambas as carreiras agravam os problemas associados à disciplina militar. Algumas polícias ainda mantêm os antigos códigos disciplinares elaborados durante o regime militar. Na prática, esses códigos são aplicados de maneira desigual aos oficiais e praças. E são inúmeros os relatos de arbitrariedades e desmandos.

A existência de diferentes planos de carreiras e de regras de promoção também causam grandes tensões dentro das polícias. Geralmente a carreira dos oficiais tem grande fluidez, enquanto as promoções de praças são demoradas. O tempo médio para alcançar o posto de subtenente, em alguns casos, chega a ser o dobro do necessário à promoção ao posto de coronel. Isso tem gerado tamanha desmotivação que muitas praças se aposentam por falta de perspectiva na carreira. Exatamente por isso algumas associações que representam essa categoria demandam novos planos de carreira.

No que se refere aos salários, em alguns estados a remuneração dos coronéis chega a ser até dez vezes superior aos vencimentos recebidos pelos sargentos. Essa grande diferença salarial existe porque, diferentemente do que ocorre nas Forças Armadas, o salário de oficiais e praças não estão vinculados. Assim, nos momentos de reajuste salarial, os percentuais de aumento dos oficiais com frequência são superiores aos concedidos às praças. Isso tem causado grandes conflitos e desconfianças dentro das organizações policiais. Esse quadro tem levado a várias greves que, via de regra, opõem ambas as carreiras.

Diferente de outras categorias profissionais, a pauta de reivindicações não é definida no âmbito de um único sindicato. Não raro,

ela é objeto de conflito entre os diversos grupos que representam os policiais. Obviamente isso tornou o processo de negociação entre governantes e policiais extremamente complexo e demorado.

Como esses profissionais não têm direito à greve, os movimentos paradistas não são regulados pela justiça do trabalho, que por isso não pode estabelecer percentuais mínimos de atividades e mediar as negociações. Essas situações, de acordo como a legislação, são de competência da justiça militar, geralmente bastante relutante em enquadrar essas paralizações como motins. Por não ter regulação nem enquadramento jurídico, essas greves tornam-se com frequência bastante radicais.

Assim, é comum que essas paralizações tragam pânico à população e resultem em crise de governo. Ao final das greves, tudo parece voltar ao normal: o pânico se dissipa e as negociações chegam a um bom termo. Normalmente os policiais punidos são anistiados, sendo algumas das suas lideranças eleitas nos pleitos legislativos seguintes. Mas também pode haver sequelas. Os governos ficam cada vez mais reféns dos movimentos paradistas; o medo de uma nova greve contamina todas as decisões na área de segurança pública, o que, não raro, vira moeda de chantagem política.

A mídia e a segurança pública

Nas modernas democracias contemporâneas, as mídias são um dos principais produtores das representações que orientam as condutas dos atores sociais. Ou seja, elas não se resumem a apresentar a realidade; e também a representa. Assim, para compreender a postura midiática é necessário analisar a forma como ela produz a realidade, construindo narrativas que chegam à sociedade na forma de notícias.

Desse modo, entender como ela processam certas representações sobre violência, criminalidade e polícia é muito mais interessante do que desmentir ou confirmá-las (PORTO, 2009).

Notícias sobre crime e polícia sempre ocuparam espaço importante na mídia. Mas foi só a partir da década de 1950, com o surgimento da televisão, que esse tipo de texto jornalístico passou a ganhar proeminência em todos os meios de comunicação. Como sugeriu Patrick Champagne (1993), as mídias se alimentam das mídias, logo, a hegemonia televisiva não age apenas sobre os telespectadores comuns, mas também sobre as demais indústrias midiáticas.

A necessidade da televisão de produzir notícias e imagens rápidas sobre crimes e violências alterou profundamente a relação entre a mídia e as polícias. Por um lado, jornalistas e editores tomaram os policiais como suas principais fontes primárias de informação sobre crimes, passando a ser dependentes deles. Por outro, as mídias também se tornaram uma das principais preocupações das polícias. As representações sociais sobre o papel e a atuação policiais tornaram-se assunto relevante na agenda dos diretores e comandantes (REINER, 1998; MAWBY, 2002).

Isso ocorreu devido às características do processo de produção de notícias. Uma boa história, na percepção dos redatores e repórteres, é aquela que pode individualizar e dramatizar problemas que ameaçam uma ampla audiência (ERICKSON, BARANEK, CHAN, 1991). A necessidade de criar boas histórias impõe algumas exigências práticas no trabalho das redações. As informações precisam chegar de maneira rápida e previamente filtradas. E quem pode fazer isso são os policiais, especialmente os mais experientes, que sabem quais histórias, personagens e contexto irão interessar aos jornalistas.

As lideranças policiais, por sua vez, também passaram a se esforçar para construir uma imagem da corporação como fonte essencial de proteção da população contra ameaças cada vez mais graves. Por trás dessa representação está a ideia de que a polícia é a principal (senão a única) responsável pela ordem pública e segurança das pessoas. Esse tipo de "fetichismo policial", como descreveu Robert Reiner (1990), acabou por ocultar a importância de outras instituições, práticas e costumes na manutenção da ordem social.

Em função da sua crescente importância, desenvolveu-se uma vasta área de estudos sobre os impactos midiáticos no campo da segurança pública. Apesar dos esforços acadêmicos, as pesquisas não conseguiram identificar claramente os efeitos da mídia na vida, seja para incentivar comportamentos antissociais, seja para aumentar o medo do crime. Não está claro se ela isoladamente é capaz de gerar condutas agressivas.

Já com relação aos conteúdos, os estudos têm mostrado que a mídia exerce papel importante sobre o que pensamos a respeito de outros grupos sociais. As representações midiáticas frequentemente têm servido para criminalizar e rotular determinadas práticas socioculturais, como o hip hop, funk, rap e grafite. Esse processo de criminalização incide nessas práticas, que passam a ser rotuladas como ilícitas, imorais e antissociais (FERREL, 1999).

As pesquisas também têm mostrado que a forma como a notícia é recebida vária de acordo com o grupo social, dependendo da sua capacidade de filtrar as narrativas produzidas midiaticamente (BOURDIEU, 1997). Embora a renda e o grau de instrução importem, os estudos apontam para o local de moradia e as relações de vizinhança como poderosos filtros noticiosos sobre crime e polícia. Não são as pessoas mais instruídas, moradoras de bairros de classe média, que têm a

maior capacidade de crítica sobre notícias dessa natureza. Ao contrário, são os moradores dos bairros pobres, cuja experiência de vida permite se contrapor às representações da mídia acerca do seu mundo, seus vizinhos e familiares. Eles sabem que as histórias narradas nos noticiários "não são bem assim".

Além disso, ela desempenha papel relevante na produção do medo e do pânico. Como mostrou Stanley Cohen (2000), por meio dela, às vezes um comportamento, um evento ou um grupo passa a ser definido como um perigo para a sociedade. Arrastões, rolezinhos e arruaças são estereotipados pela mídia de massa, que produz imagens impactantes. Editores, bispos, promotores, policiais e políticos, dentre outras lideranças socialmente prestigiadas, erguem barricadas morais para a manutenção da ordem social supostamente ameaçada. O tipo de ameaça e seus resultados podem variar. Às vezes é uma doença, uma epidemia, um novo vírus. Noutras ocasiões refere-se à delinquência juvenil, à guerra ao tráfico. Para a maior parte das pessoas, a ameaça não é vivida; ela é apenas representada.

Mas o que caracteriza os episódios de pânico é a reação desproporcional a essas ameaças. O risco é midiaticamente super-representado, difundindo a percepção de que o caos é eminente. Às vezes, ela está promovendo interesses de certos grupos, classes ou categorias profissionais; noutras, simplesmente está amplificando um sentimento difuso de temor.

Apesar de desempenhar papel central na produção desses episódios de pânico, não é a mídia que inventa o medo. Ele refere-se a medos e preconceitos ancestrais contra certos grupos (negros, gays, migrantes etc.). Ou seja, já havia um elevado nível de preocupação e hostilidade em relação ao comportamento de determinado grupo social.

Também já existia certo consenso entre os grupos e pessoas influentes de que aquele comportamento implicava ameaça real. Os resultados desses episódios de pânico variam: ora eles passam e são esquecidos; ora têm repercussões sérias e duradouras.

Leis são elaboradas para criminalizar novas condutas, aumentar a pena de certos crimes ou reduzir as garantias legais de determinadas pessoas. Instituições também podem ser criadas ou reestruturadas, assim como determinadas profissões podem ser mais valorizadas. Mas é importante notar que as soluções adotadas não resolvem necessariamente o problema, tampouco reduzem o medo e as ansiedades.

Em suma, a mídia tem é relevante na segurança pública porque pode rotular determinadas práticas culturais, ajudar a criminalizar certos comportamentos e amplificar desproporcionalmente as ameaças. Mas ela não faz isso sozinha, tampouco de forma direta e determinista. A mídia é fundamentalmente um importante ator, dentre outros que compõem o campo.

E, ainda que seja complexo e difícil mensurar seu impacto, é inegável que a mídia é a principal responsável pelas percepções que construímos sobre o crime e a polícia. É ela que nos fornece o enquadramento das representações sociais e os discursos sobre segurança pública (GOFFMAN, 2012). Resta saber, portanto, quem fornece o enquadramento para suas representações? Quais são suas fontes e qual é a lógica de produção de notícias? A despeito das variações entre as diferentes organizações midiáticas na construção das representações sobre o crime e as polícias, há alguns padrões claramente identificáveis (REINER, 2007).

Primeiro, com exceção da mídia especializada, as notícias em torno do tema tendem a ganhar destaque em todos os veículos de

comunicação. Segundo, a cobertura tende a se concentrar em alguns poucos tipos de crimes, que normalmente afetam os grupos social e politicamente mais privilegiados. Terceiro, há um viés na cobertura das vítimas (brancas, de classe média) e dos agressores (negros, pobres, migrantes).

Esse padrão de relação entre mídia e polícia, porém, tem sido alterado pelas profundas mudanças socioculturais vivenciadas na virada do século XXI. Assim como o surgimento da televisão no passado, o desenvolvimento recente das novas tecnologias, principalmente a internet, também tem impactado profundamente a produção de notícias e narrativas sobre segurança pública. Com esse advento, as mídias digitais se tornaram quase onipresentes e inescapáveis para a construção social da realidade. Como sugeriu Anthony Giddens (1991), elas alteraram intensamente a relação tempo-espaço.

A proliferação e a diversificação das oportunidades de acesso midiático impactaram de modo profundo as esferas da moralidade e da autoridade, bem como aumentaram as sensibilidades ao risco e ao perigo. O medo do crime tornou-se uma das principais preocupações da população, ao passo que as respostas dos governos e das polícias aos riscos e perigos das sociedades pós-modernas são cada vez mais questionadas pela opinião pública. Mais do que em qualquer outra época, a mídia tornou-se um dos principais atores do campo da segurança pública.

Posto que ela é a principal arena onde a imagem da polícia é construída e desconstruída, surgiram diferentes questionamentos sobre o seu papel. Alguns grupos têm reclamado que a indústria midiática subverte a autoridade e valoriza os estilos de vida até então marginalizados. Outros se queixam do contrário: ao exagerar os riscos e perigos ela acaba por enfraquecer o Estado de direito e a legitimar formas

autoritárias de policiamento. Embora, aparentemente contraditórias, as duas percepções concordam que a mídia é um ator político autônomo, que segue sua própria lógica e busca seus próprios interesses.

Essa relação de cooperação entre polícia e mídia tem sido alterada. Surgiram novas fontes de informações para a cobertura do crime e da instituição policial: as mídias digitais e suas redes sociais têm permitido que moradores produzam e difundam imagens sobre crimes e, em especial, sobre a atuação das polícias. Assim surgiram outras narrativas de fatos que desafiam a hegemonia dos relatos policiais. A emergência de estatísticas sobre os crimes, as vítimas e o trabalho da polícia também têm mudado a cobertura midiática. As estatísticas não produzem uma contranarrativa, mas sim um novo enquadramento, uma vez que colocam em perspectiva a frequência, a importância e o risco dos fatos narrados.

Se a emergência de novas fontes e novos enquadramentos tem transformado a relação entre a mídia e a polícia, as críticas midiáticas ao trabalho policial, cada vez mais frequentes, têm gerado distanciamento e seletividade. Policiais fazem "greve de notícias" e passam a escolher os jornalistas com quem pretendem cooperar. Os profissionais de mídia, por sua vez, podem escolher as fontes que irão usar e o enquadramento que será produzido.

Independente das fontes de informações, se tradicionais ou novas, as instituições midiáticas continuarão ocupando papel central no campo da segurança pública. Qualquer política pública nesse campo depende da cobertura e do enquadramento midiáticos. E quando a mídia faz parte da rede de políticas públicas, suas chances de êxito aumentam.

Foi o que aconteceu com o Paz no Trânsito (ver capítulo 1). O seu sucesso só foi possível graças à participação dos principais veículos de

comunicação do Distrito Federal no programa. Graças a isso, foi realizada durante quatro anos uma ampla cobertura dos acidentes de trânsito fatais, e largamente discutidas suas principais causas. Também foram veiculadas campanhas educativas para prevenir acidentes e situações de risco. Toda essa campanha midiática seria muito cara e impossível de ser financiada exclusivamente com recursos governamentais.

A sociedade civil e as demandas por participação

Como já ressaltado, a democratização iniciada nos anos 1980 abriu novos espaços para a manifestação política, criando condições para a organização e articulação de demandas sociais. Assim, surgiram nas últimas décadas organizações e movimentos determinados a pressionar as autoridades por mudanças nas práticas da segurança pública. Grupos de direitos humanos, associações de advogados, coletivos populares e diversas outras instituições da sociedade civil passaram a demandar mais participação nesse campo.

Uma das tarefas mais frequentes desempenhadas por esses atores é dar visibilidade à violência policial. Ao contrário do que supõe o senso comum, eles fazem esse tipo de fenômeno “aparecer” na agenda política e na cobertura midiática. Sem essa pressão, ele continuaria invisível. Além dessas manifestações, a sociedade civil também é capaz de prover informações e documentação que comprovem esses episódios. Não raro, casos de abuso e violência das polícias são retratados em relatórios sobre as condições dos direitos humanos no país.

Da mesma forma, algumas organizações passaram a registrar e sistematizar dados sobre segurança pública. Em alguns casos, esse trabalho permite a elaboração de estatísticas, viabilizando comparações

com outras forças policiais. Também é frequente o uso de pesquisas de opinião para retratar como o trabalho das polícias é percebido pela população. Desde 2007, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização da sociedade civil, produz o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Até o presente momento, a publicação é a mais completa fonte de estatísticas sobre criminalidade, despesas e efetivos de segurança pública existente no país.

Essa tarefa de coleta de informações não é, necessariamente, exclusiva da sociedade civil. Outros órgãos estatais também podem realizar essa função. Entretanto, quando a violência policial está institucionalizada nas corporações, tais práticas são vistas como normais e rotineiras e, portanto, não necessitariam de atenção especial. O mesmo ocorre quando o Estado não admite o uso de práticas ilegais por parte dos seus agentes. E, nesse caso, importantes informações deixam de ser coletadas e sistematizadas.

Alguns grupos e ativistas internacionais de direitos humanos propiciam condições materiais e importante acesso aos meios de comunicação. A existência de uma rede internacional, cujo principal papel é difundir essas informações no exterior, aumenta a capacidade de pressão dessas organizações. Embora importante, esse apoio por si só não é insuficiente para forçar reformas nas polícias. Nesse ponto, a pressão dos movimentos sociais internos continua sendo fator fundamental.

A partir de meados da década de 2000, verificou-se um aumento na participação da sociedade, especialmente depois do lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, que previa a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), em 2009. Houve também uma reforma no Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), que passou a incorporar pessoas

sem vínculos com as polícias e o judiciário. A criação desses espaços de ampla participação permitiu um maior engajamento político de diversos atores sociais ligados aos movimentos de direitos humanos, feministas, negros e LGBTQIA+.

Esse envolvimento não se efetivou plenamente. Seu principal entrave estava na estrutura dos conselhos de segurança pública, tanto na esfera estadual quanto municipal e federal. Em geral, essas instâncias têm poucos poderes deliberativos e reduzida capacidade de supervisionar as ações governamentais. Tampouco têm acesso aos dados sobre os gastos públicos em segurança (LIMA *et al.*, 2012).

Mas, além de denunciar problemas, é preciso sugerir novas direções. É necessário produzir conhecimentos novos sobre a atividade policial, experimentar políticas alternativas às normalmente implantadas e entender as dinâmicas da violência e criminalidade. Nesse ponto, as universidades e os centros de pesquisas tornaram-se importantes atores políticos. As principais universidades criaram programas de pós-graduação e centros de estudos sobre o tema; o debate, aos poucos, deixou o campo jurídico da criminologia tradicional e passou a incorporar outras abordagens teóricas e metodológicas. Passadas mais de duas décadas, pode-se constatar que esses trabalhos acadêmico-científicos se constituíram em campo específico das ciências sociais brasileiras.

Deste então, o campo deixou de ser periférico na pós-graduação nacional para se tornar prioridade em várias disciplinas e áreas. Surgiram diversos estudos sobre violência, criminalidade e segurança pública no Brasil. Essa produção não se resume apenas a teses e dissertações. Em 2000, havia 41 grupos de pesquisas registrados no CNPq ligados à área, ao passo que foram registrados 255 grupos em 2015.

CAPÍTULO 5

O Poder Local e a Segurança Pública

No Brasil, a despeito do aumento da participação da União e dos municípios na segurança pública, as principais respostas aos seus problemas continuam sendo de iniciativa dos governadores, assim como as instituições que integram o campo são estaduais – as polícias militar e civil, o Ministério Público, o Judiciário e o Sistema Penitenciário. Além disso, na federação brasileira os estados também são a principal arena de disputa política. Afinal de contas, das sete eleições que acontecem periodicamente no país, quatro são disputadas no âmbito estadual: governador, senador, deputado federal e estadual.

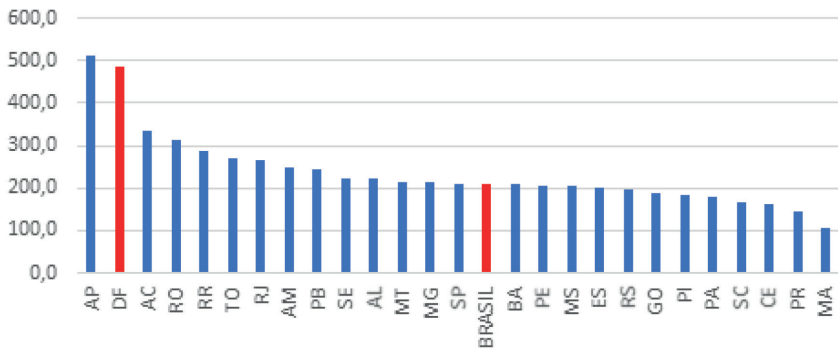
Os estudos sobre segurança pública têm destacado que a criminalidade e a insegurança são fundamentalmente problemas locais. É na esfera política local que se dá a formação da agenda e são os governos estaduais que elaboram e implementam as principais políticas públicas de segurança. Ou seja, as respostas aos problemas da área dependem fundamentalmente da configuração da política local e do funcionamento das suas instituições. É preciso, portanto, compreender como se dá a relação entre o poder local e a segurança pública. Pois a governança do campo depende da forma como os diferentes atores locais se relacionam, seja dificultando a articulação das ações, seja induzindo a criação de instrumentos de coordenação e controle.

Neste capítulo, analisaremos a configuração do campo da segurança pública do Distrito Federal, que chama a atenção, como veremos, por sua singularidade. A despeito da privilegiada situação orçamentária, que se reflete nos salários e efetivos das polícias, até 2015 as taxas criminais do DF não eram muito diferentes do restante do país, em função da sua baixa capacidade de coordenação. O quadro começou a mudar a partir de 2015 quando foram implantadas medidas para aumentar a capacidade de governança.

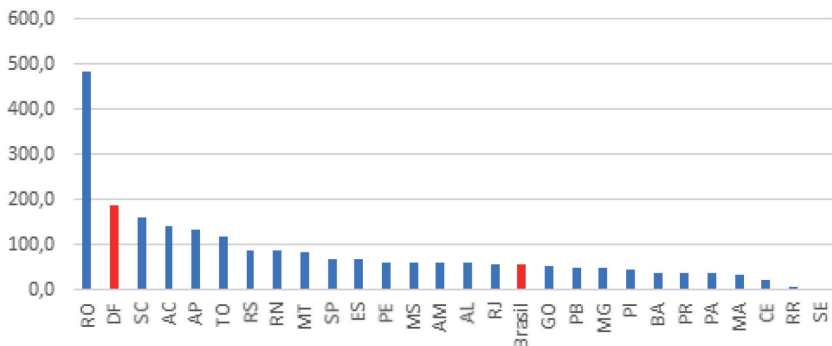
A segurança pública no Distrito Federal

No campo da segurança pública, o DF destaca-se por alguns aspectos singulares de seu Sistema de Justiça Criminal. Tanto as polícias quanto o Ministério Público e o Judiciário são mantidos com recursos federais. Assim, sua estrutura é *suis generis:* seus efetivos, salários e orçamentos estão bem acima da média nacional.

Embora o efetivo da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) fixado por lei seja de 18.673 profissionais, em 2015 a corporação contava com 14.452 homens e mulheres em seus quadros. Essa diferença tem sido objeto de crítica e demanda do comando da PMDF para contratação de mais policiais. O número fixado pela legislação, contudo, não seguiu nenhuma metodologia para definir o efetivo que a cidade precisa. Portanto, ele não pode ser tomado como uma necessidade, mas sim como uma autorização administrativa para contratar. Seja como for, o fato é que o DF tem uma das melhores proporções de policiais militares do Brasil. Segundo a Senasp, em 2012 ele tinha 485,6 PM para cada 100 mil habitantes, taxa muito superior à média nacional, de 209,4.

Gráfico 5.1 – Efetivo das polícias militares por 100 mil habitantes (2012).

Fonte: Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública (SENASP, 2013)

O mesmo pode ser observado em relação à Polícia Civil. Em 2015, a PCDF contava com 4.784 homens e mulheres, embora o efetivo previsto em lei fosse de 8.969 policiais. De acordo com a Senasp, em 2012 a capital federal contava com 185,0 policiais civis por 100 mil habitantes, enquanto a média nacional era de 56,9. Assim como na PMDF, os policiais civis frequentemente se queixam da falta de efetivos. Aliás, a contratação de novos agentes parece ser a principal resposta dos governos do Distrito Federal aos problemas de segurança pública.

Gráfico 5.2 – Efetivo das polícias civis por 100 mil habitantes (2012).

Fonte: Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública (SENASP, 2013)

Apesar de dispor de grande efetivo, o Distrito Federal registrava um elevado número de policiais militares e civis cedidos para outros órgãos do governo. Parte deles desempenhava atividades junto à Secretaria de Segurança Pública, Casa Militar e Subsecretaria do Sistema Penitenciário. Muitos, entretanto, atuavam em outros órgãos, como as Secretarias de Justiça e Cidadania, Transporte e Mobilidade e da Juventude, bem como nas administrações regionais. Havia também policiais lotados no Tribunal de Justiça, no Ministério Público e na Câmara Legislativa. Apesar do evidente impacto na capacidade operacional das polícias, os sucessivos governos não têm conseguido mudar esse quadro.

Além disso, tanto a PM quanto a PC do Distrito Federal também se destacavam pelo elevado índice de confiança. De forma geral, ambas gozavam da confiança dos brasilienses – de acordo com a Pesquisa Distrital de Vitimização, em 2015, 82,1% dos cidadãos disseram confiar na Polícia Militar e 87,4% na Polícia Civil.

Tabela 5.1 – Confianças nas polícias do Distrito Federal (2015).

Instituição	Confia Muito	Confia	Não confia	Total
Polícia Militar	24,4	57,7	17,9	100
Polícia Civil	28,0	59,4	12,6	100

Fonte: Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

Esse quadro era bem diferente daquele existente em outros estados, cuja população confiava pouco nas polícias e se queixava do contato com os seus agentes. Essa desconfiança aumentava o medo do crime e diminuía a disposição dos cidadãos em colaborar com os policiais, seja nas atividades de investigação, seja no policiamento ostensivo.

A população distrital também avaliava de modo positivo a maior parte das atividades executadas pelas PM e PC. Cabe destacar que, em relação à polícia civil, 59% consideravam ótima ou boa a investigação de crimes, enquanto 58% consideravam ótimas ou boas as abordagens de trânsito e revistas pessoais realizadas pela polícia militar.

Tabela 5.2 – Avaliação das atividades da Polícia Militar e da Polícia Civil (%).

Instituição	Atividade	Ótimo/bom	Regular	Péssimo/Ruim	Total
PMDF	Atendimento emergencial	45,0	35,0	20,0	100
	Abordagem policial	58,4	31,8	9,8	100
	Organização do trânsito	56,7	33,2	10,1	100
PCDF	Investigação criminal	59,1	29,1	11,8	100
	Rapidez e qualidade do atendimento	57,8	29,9	12,3	100

Fonte: Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

As taxas de letalidade e vitimização policial no Distrito Federal eram relativamente baixas. Em 2015, cinco pessoas morreram em confronto com a PM, número bem inferior ao registrado pelo Rio de janeiro (645), São Paulo (580), Bahia (299), Paraná (214) e Pará (146). A vitimização dos policiais militares também era baixa se comparada com outros estados: no mesmo período, oito policiais morreram no DF, dos quais quatro em serviço.

As carreiras policiais no DF

A remuneração daqueles que ingressam nas carreiras policiais no Distrito Federal também estava entre as mais elevadas do Brasil. Tanto a PMDF quanto a PCDF exigia escolaridade superior para ingresso em seus quadros. Como reflexo disso notou-se mudanças no perfil dos novos policiais.

A exigência de nível superior na seleção dos candidatos era parte do projeto "Policial do Futuro", introduzido na PMDF, em 2009, com a finalidade de aumentar o nível de escolaridade de toda a corporação. Além de selecionar apenas candidatos graduados, o projeto também previa a qualificação dos policiais mais antigos mediante parceria com a Universidade Católica de Brasília (UCB), que criou o curso de Tecnólogo em Segurança e Ordem Pública (TecSOP) (COSTA, MATTOS, SANTOS, 2012).

A mudança proposta no processo de seleção teve reflexo nas disputas de poder no campo da segurança pública da capital federal, principalmente entre policiais civis e militares. A PM defendia a valorização profissional de seus quadros e via no aumento do nível de escolarização das praças uma estratégia de melhoria salarial. Na PC, que já exigia o nível superior para o ingresso na carreira de agente, contudo, o movimento dos militares era visto com cautela, já que poderia dificultar as reivindicações salariais dos agentes e delegados. Desde 2015, os salários em ambas as instituições são parecidos.

No que se refere ao perfil socioeconômico dos novos policiais, podemos afirmar que eles eram predominantemente homens, de cor negra e idade entre 25 e 30 anos; solteiros e sem filhos; majoritariamente na faixa de renda familiar de até cinco salários mínimos,

responsáveis por pelo menos metade dos gastos familiares; nascidos no Distrito Federal e residindo em casas próprias. Quanto ao trabalho, a maioria dos novatos possuía pelo menos quatro anos de trabalho prévio e oriunda da iniciativa privada. Antes de ingressar na carreira policial, esses profissionais recebiam, majoritariamente, até cinco salários mínimos.

A chegada de policiais com perfis tão diferente dos mais antigos poderia gerar tensões no interior da corporação. As pesquisas revelaram, entretanto, que possíveis conflitos com os sargentos supervisores foram contornados com a criação do TecSOP. Por outro lado, esses levantamentos também mostraram que a ausência de normas de condutas e procedimentos operacionais aumentou a importância da experiência de rua dos veteranos. Afinal, são os mais antigos são os que transmitem informalmente os saberes necessários às atividades cotidianas (COSTA *et al.*, 2012).

Ao contrário da tendência mundial, a PMDF não adotava nenhum tipo de procedimento operacional padrão. Assim, o treinamento acontecia sem padronização, sendo realizado a partir de documentos e manuais escolhidos pelos instrutores dos cursos de formação. Além disso, uma vez que não existia uma norma de conduta com força legal, os policiais exerciam suas atividades sem respaldo jurídico. Sem essas normas profissionais eles eram julgados a partir da noção de imperícia, imprudência e negligência dos juízes e promotores. Ou seja, a partir de critérios externos à profissão, que não necessariamente coincidiam com a deontologia policial.

Apesar dos bons salários, eram frequentes os relatos de insatisfação profissional e de vontade de mudar de carreira, tanto entre os agentes da PM quanto da PC. Em junho de 2015 os sindicatos dos

Policiais Civis (Sinpol-DF), dos Delgados de Polícia Civil (Sindepo-DF) e dos Peritos Oficiais Criminais (Sindiperícia-DF) encomendaram uma pesquisa ao Instituto Exata Op para avaliar a percepção dos profissionais da PC sobre a segurança pública no Distrito Federal. Esse levantamento indicou que 51,4% dos integrantes da PCDF sentiam-se insatisfeitos ou muito insatisfeitos com o seu trabalho e 72,6% declararam que sairiam da polícia, caso tivessem oportunidade.[1]

Em parte, essa insatisfação decorria da estrutura de carreira, especialmente dos agentes de polícia. A maior parte deparava-se com um excesso de tarefas burocráticas, sendo poucos os que se dedicavam às atividades essencialmente policiais. As investigações, a despeito de ser um mito fundador da polícia civil, não eram valorizadas na carreira.

Na Polícia Militar, a despeito das mudanças nos critérios de seleção, a carreira de praça seguia com poucos incentivos ao desempenho profissional. Fazer cursos, se especializar ou ter desempenho destacado não implicava necessariamente promoção ou reconhecimento institucional. O intervalo de tempo para promoção (interstício) das praças era muito superior ao dos oficiais. E mesmo na carreira dos oficiais eram poucos os incentivos ao bom desempenho profissional. Frequentemente, as tarefas administrativas eram mais valorizadas que as operacionais. Até 2015, os comandantes de unidades policiais recebiam gratificações inferiores às dos chefes da administração da PMDF.

Seguindo o espírito da época, em 1990 a PMDF criou sua Academia de Polícia Militar (APMB). Até então, a maior parte dos oficiais da corporação era originalmente militares da reserva do Exército, chamados oficiais R2. Alguns poucos policiais haviam se formado

---

[1] Disponível em: http://sinpoldf.com.br/wpcontent/uploads/2017/06/2017_integra_pesquisa_satisfacao.pdf.

em outras academias de polícia. A criação da APMB foi um marco na Polícia Militar do Distrito Federal, que teve forte impacto na (re) construção das identidades dos seus profissionais. A partir de 2015, foram promovidos ao posto de coronel os primeiros oficiais formados na academia e, com isso, iniciou-se um conflito entres os "oficiais R2" e aqueles formados na APMB. O objeto de disputa era a ocupação os principais postos de direção da instituição.

Apesar de reivindicarem uma nova identidade profissional, supostamente mais moderna, esses formandos pioneiros não tiveram uma formação muito diferente daqueles oriundos do Exército. A exemplo de outras academias, o currículo escolar, os conteúdos das disciplinas e a estrutura de funcionamento eram inspirados na Academia Militar das Agulhas Negras (Aman), escola de formação dos oficiais do Exército. Ou seja, apesar de integrarem um novo grupo dentro da PMDF, os primeiros oficiais oriundos da APMB foram formados a partir de crenças, valores e saberes oriundos das Forças Armadas. Com o passar do tempo, o currículo da Academia de Polícia Militar foi sendo reestruturado, incorporando conteúdos sobre direitos humanos, questões de gênero, raça. Os jovens cadetes também passaram a discutir as principais obras de referência dos estudos policiais. Sem dúvida, foi uma mudança significativa para a reconstrução da identidade profissional: agora mais policial do que militar.

Esse processo de mudança, porém, ainda está incompleto. A corporação não desenvolveu uma doutrina própria para realizar as principais formas de policiamento em uso noutros países, como o comunitário, por *hot spots* e o voltado para a resolução de problemas. Os manuais em uso na PMDF desde a década de 1990 limitam-se a orientar o policiamento ostensivo geral.

A falta de doutrina específica pode ser verificada na implantação do Programa de Segurança Comunitária (PSC), em 2017. Inicialmente apresentado nas eleições do ano anterior como uma proposta da campanha de José Roberto Arruda (DEM-DF) ao governo do Distrito Federal, estava assentado na implantação de postos de segurança comunitários. Cada posto teria sala de atendimento ao público e sistema de videomonitoramento. De acordo como o projeto, os PCS serviriam como ponto de referência para a comunidade (SILVA, 2015).

O projeto original previa 300 postos com uma guarnição de 30 policiais em cada unidade, sendo 4 sargentos, 7 cabos e 19 soldados. Diferente da rotina da PMDF, as escalas seriam mensais e os professionais neles alocados focariam suas atividades no atendimento comunitário local. Além das rondas a pé, esses policiais dos PSC deveriam realizar palestras, encaminhar solução de problemas para outros órgãos de governo e lavrar termos circunstanciados. O programa recebeu apoio do governo federal, que financiou a construção de 127 postos e a aquisição de automóveis, equipamentos e mobiliário. Seu custo total foi de R$ 5,4 milhões de reais.

Era um projeto ambicioso que visava a alterar radicalmente as rotinas e doutrinas em vigor na Polícia Militar do Distrito Federal. Isso certamente exigiria um planejamento complexo, com previsão de diversas ações, tais como capacitação, elaboração de nova doutrina, redistribuição e contratação de efetivos, aquisição de novos equipamentos, elaboração de plano de comunicação e desenvolvimento de novas tecnologias, dentre outras ações. Considerando suas ambições – mudar de forma radical a estrutura da PMDF –, seu planejamento também deveria incluir a participação de vários setores da polícia.

Infelizmente, nada disso foi feito. As poucas ações previstas se resumiram a uma breve capacitação e à construção dos postos de segurança comunitários. Claro que um projeto precário com objetivos tão ambiciosos não poderia dar certo. Não havia efetivo suficiente para trabalhar nos PSC, outros setores da polícia não foram consultados, tampouco foi elaborada uma doutrina de policiamento comunitário nem foi feita articulação com outros órgãos. Como resultado, paulatinamente os postos foram sendo abandonados – muitos depredados e incendiados. Assim, o Programa de Segurança Comunitária tornou-se uma enorme dor de cabeça para a PMDF.

O financiamento da segurança pública

Desde sua criação, o Distrito Federal teve necessidade de organizar e manter polícias capazes de fornecer segurança de qualidade para uma cidade que era, sobretudo, a sede do governo federal, de 127 embaixadas e dos Poderes Legislativo e Judiciário, portanto, palco de frequentes manifestações populares. O governo distrital, no entanto, nunca conseguiu arcar sozinho com tais despesas, demandando da União a responsabilidade pelos gastos com segurança.[2]

Além das forças de segurança, os cofres federais também repassavam recursos para os serviços de saúde e de educação, bem como para o Judiciário e o Ministério Público distritais. Esses repasses, entretanto, não eram automáticos. Os governos do DF tinham de negociar anualmente com o Executivo Federal, mediante convênios, verbas para fazer

[2] O financiamento federal da segurança pública também pode ser verificado nas capitais de outros países, como o Território da Capital Australiana (ACT – Canberra/Austrália) e o Distrito de Colúmbia (Washington (DC), nos Estados Unidos.

face aos serviços públicos. Para contornar essa situação, a Constituição de 1988 criou o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), regulamentado em 2002.

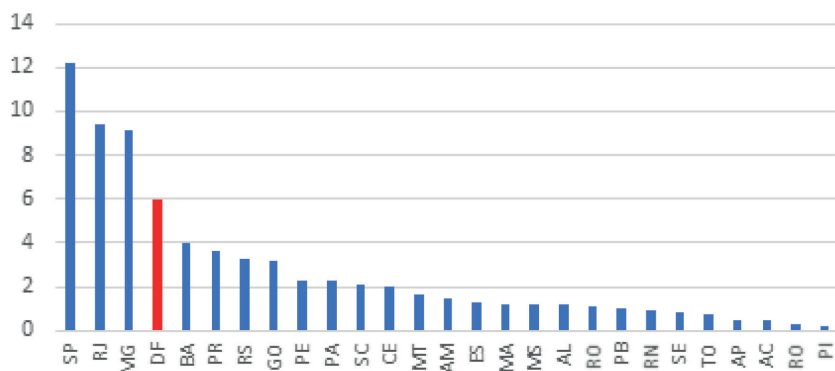
Esse fundo tem a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, bem como dar assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação[3]. Uma despesa que, apesar da destinação constitucional do FCDF principalmente para o custeio da segurança, vem aumentando ao longo dos anos. Para se ter uma ideia, entre 2003 e 2017 49% dos recursos do fundo foram utilizados para custear essas duas áreas.

A despeito do aumento de gastos com saúde e educação, o fato é que o FCDF tem permitido que o orçamento de segurança na capital federal seja um dos maiores do país. Segundo dados da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, em 2015 o DF apresentou o quarto maior orçamento da área entre os estados. Em 2015, gastou em segurança pública 6 bilhões de reais, cifras inferiores apenas às apresentadas por Minas Gerais (9,1 bilhão de reais), Rio de Janeiro (9,4 bilhões de reais) e São Paulo (12,2 bilhões de reais). Em termos proporcionais, o Distrito Federal teve o maior gasto *per capita* (2.062 reais), bem superior à média nacional (407,95 reais).

Apesar do significativo volume de recursos destinados ao setor, observa-se que a maior parte dos gastos se concentra no pagamento de pessoal ativo, inativo e no custeio das polícias. No período de 2003 a 2016 o aumento nas despesas de pessoal superou o reajuste do

[3] Lei 10.633/2002.

fundo constitucional, com aumento das despesas de pessoal e encargos sociais de 271%, ao passo que o FCDF foi reajustado em 258%.[4]

Gráfico 5.3 – Gastos com segurança pública, por estados – 2015 (em bilhões de R$).

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Esse quadro tem afetado negativamente os investimentos realizados em segurança pública, que entre 2003 e 2017 diminuíram 61,2%. Para poder arcar com as crescentes despesas de pessoal, a Polícia Militar do Distrito Federal cancelou 380 milhões de reais em investimentos, entre 2014 e 2017. O mesmo tem acontecido na PCDF e no CBMDF. Esse quadro de desinvestimento tem colocado em risco a capacidade operacional das organizações de segurança pública, bem como impede que inovações sejam realizadas. Assim, a construção de novos sistemas de informação e de comunicação e a implementação de novos programas de policiamento acabaram sendo adiadas.

O aumento das despesas com pessoal não se resume à contratação e reajustes salariais. Ao contrário, embora o número de policiais

---

[4] Relatório de auditoria do Fundo Constitucional do Distrito Federal do Tribunal de Contas da União (TC 019.364/2017-2).

tenha diminuído nos últimos anos, o volume de gastos com a folha de pagamento tem crescido. Isso se deve ao aumento das despesas com auxílios e indenizações, de que são exemplo o vale transporte, auxílio--alimentação, auxílio-moradia, auxílio-fardamento, ajuda de custo etc.

Também se verifica um significativo crescimento dos gastos resultantes da política de promoções adotada pela PMDF. Isso acontece porque a legislação permite que sejam promovidos ao posto de coronel mais policiais do que prevê o seu quadro. Além disso, quando se aposentam, alguns coronéis incorporam aos seus salários as gratificações de desempenho de função que receberam durante a carreira. O resultado é um aumento expressivo da folha de pagamento.

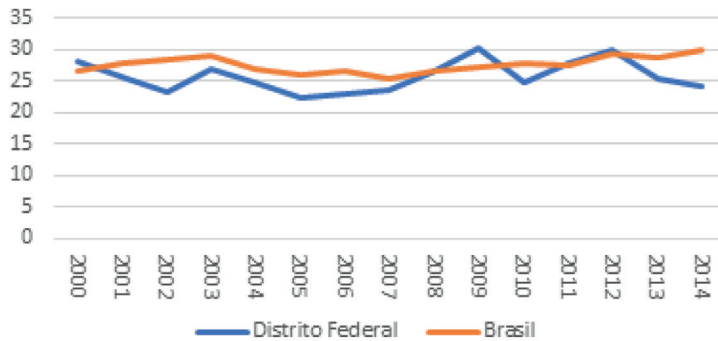
Esse quadro de execução orçamentária ocorre em função dos problemas de governança do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Primeiro, esses recursos não estão incluídos nos limites de gastos com pessoal do Distrito Federal. Desse modo, não há limites para nossa expansão dos gastos com pessoal das polícias e do Corpo de Bombeiros. Segundo, existem lacunas e omissões na legislação de promoções que permitem o crescimento do número de militares promovidos. Terceiro, embora seja um fundo da União, o governo distrital pode legislar sobre concessões de auxílios e indenizações. E, finalmente, o detalhamento das despesas do FCDF não permite o efetivo acompanhamento da sua execução orçamentária.

Criminalidade e o medo na capital federal

Apesar de possuir efetivos, salários e orçamento muito acima da média nacional, até 2015 as taxas de criminalidade e medo registradas no DF não diferiam muito dos outros estados. O que nos leva a

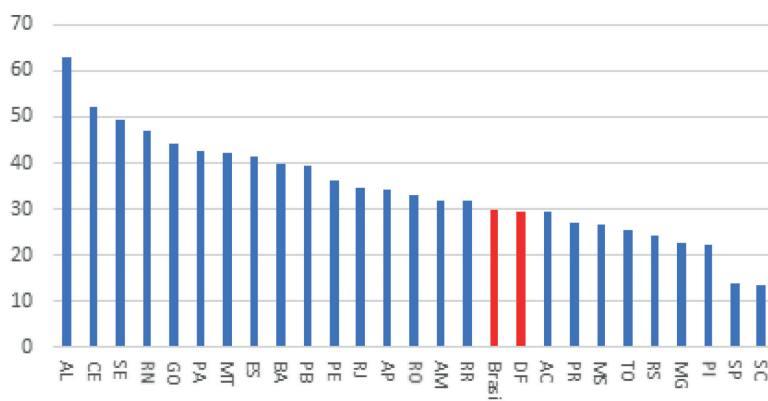
constatar que a estrutura *suis generis* de segurança não tem apresentava efeitos muito distintos do restante do país.

Seguindo a tendência nacional, o Distrito Federal vinha apresentado elevadas taxas de homicídios. O que chamava atenção nessa estatística era sua relativa estabilidade entre 2000 e 2014. Em 2005, ele registrou a taxa mais baixa do período (22,3 homicídios por 100 mil habitantes) e em 2009 a mais alta (30,1). Podemos notar também que as taxas de mortalidade por homicídio no DF eram muito próximas das nacionais. Até 2007, as taxas distritais eram um pouco inferiores às taxas da média nacional; a partir daí, elas cresceram mais aceleradamente que as nacionais, alcançando em 2009 o patamar de 30,1.

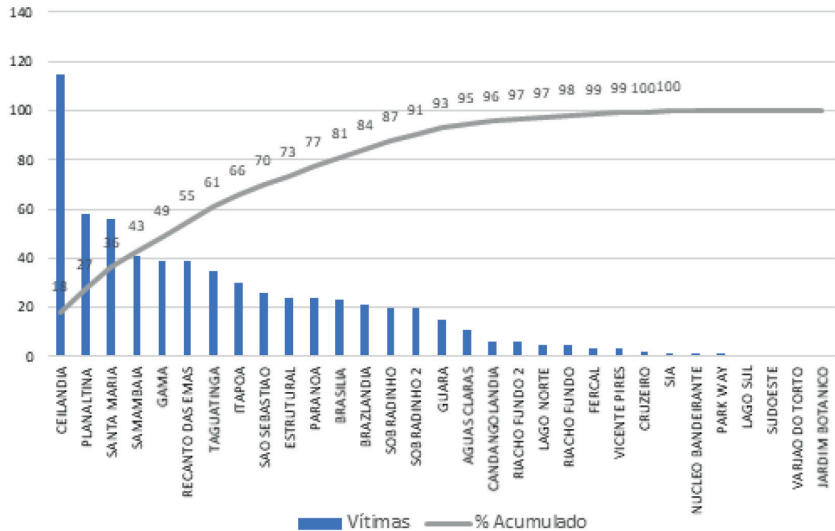
Gráfico 5.4 – Taxa de homicídios do Distrito Federal e Brasil – 2000-2014.

Fonte: *Atlas da Violência* (IPEA e FBSP, 2018)

Em 2014, na comparação com as demais unidades da federação, verificou-se que o Distrito Federal registrou 29,6 homicídios por 100 mil habitantes, taxa muito próximo da média nacional (29,8). Nesse ano, somente São Paulo e Santa Catarina apresentaram taxas inferiores a 20 homicídios/100 mil habitantes; outros oito estados, inclusive o DF, apresentaram taxas entre 20 e 30; em nove elas foram

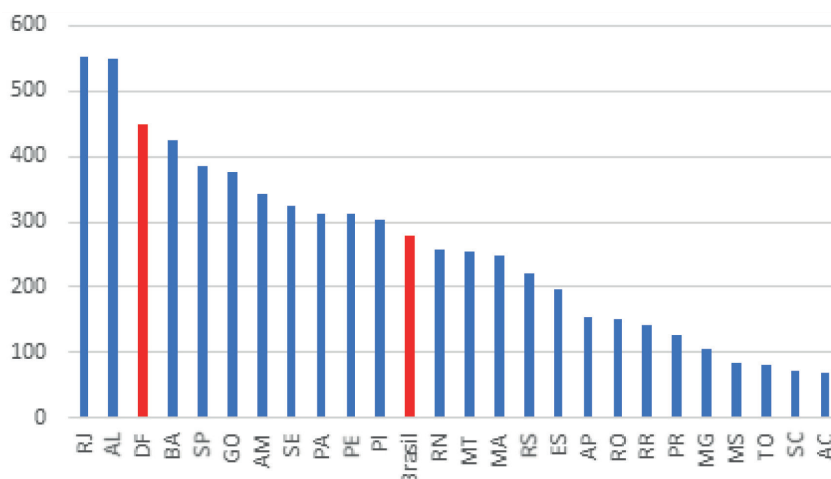
superiores a 30; e em oito, superiores a 40. Ou seja, no que se refere aos homicídios, até então os números apresentados pela capital federal não diferiam muito da média nacional.

Gráfico 5.5 – Taxas de homicídio por estados – 2014.

Fonte: *Atlas da Violência* (IPEA e FBSP, 2018)

Seguindo a tendência nacional, em 2015 os homicídios também eram bastante concentrados em Brasília. Apenas seis regiões (Ceilândia, Planaltina, Santa Maria, Samambaia, Gama e Recanto das Emas) responderam por 55% dos casos registrado naquele ano.

Gráfico 5.6 – Distribuição de homicídios dolosos no Distrito Federal, por RA (2015).

Fonte: SSP/DF (2015)

No que dizia respeito aos crimes patrimoniais, em 2014 as taxas registradas na capital federal estavam acima da média nacional. Nesse ano, o DF registrou 449 veículos roubados para cada grupo de 100 mil veículos, muito superior à do Brasil (280). A mesma tendência pode ser observada na taxa de furtos de veículos: 526 no Distrito Federal e 311 na média nacional.

Gráfico 5.7 – Roubos de veículos, por 100 mil veículos – 2014. *

Fonte: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* 2017.
*Dados não informados para CE e PB.

O medo do crime no DF também não era muito diferente do restante do país. De acordo com a Pesquisa Nacional de Vitimização, realizada pelo Ministério da Justiça em 2011, 49% dos moradores do DF declararam sentir medo de sair à noite no bairro onde residiam. Esse percentual foi superior aos índices de 13 estados, incluindo Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo. Além disso, 16% deles disseram sentir medo de ficar em casa sozinhos, percentual superior ao de outras 12 unidades da federação, entre as quais novamente Rio de Janeiro e São Paulo, além de Pernambuco.

A configuração da segurança pública no DF

Como vimos nas seções anteriores, a despeito da boa estrutura de segurança pública de que o Distrito Federal dispõe, seus resultados eram ruins. Até 2014 os brasilienses conviviam com elevadas taxas de homicídios e altos índices de crimes contra o patrimônio, enquanto uma significativa parcela da população dizia sentir medo de sair à rua no seu bairro durante a noite. Esse fraco desempenho devia-se à baixa capacidade de governança do campo.

Como nas outras unidades da federação, também no DF verificou-se crescimento das demandas de segurança pública. Desde o final da década de 1990, o tema tem figurado como uma das principais preocupações do eleitor brasiliense. Foi nessa perspectiva que as campanhas eleitorais passaram a incorporar discursos sobre modernização das instituições policiais. Em 1998, Joaquim Roriz (PMDB) foi eleito governador prometendo implantar o programa Segurança sem Tolerância, inspirado no Tolerância Zero, de Nova York. Mas, ao longo dos seus dois mandatos, verificou-se que a proposta não passava de um discurso eleitoral (BELLI, 2004).

Em 2006, José Roberto Arruda (DEM) venceu o pleito com a promessa de implementar o Programa Segurança Comunitária, que, conforme já descrito, implantaria 300 postos comunitários, os PSC. Na prática foram instaladas 110 unidades, sem, contudo, implementar o programa, pois o planejamento inicial não havia previsto o aumento de efetivo necessário. Em 2012, Agnelo Queiroz (PT) anunciou o programa Ação Pela Vida, inspirado no Pacto pela Vida de Pernambuco. Os problemas de planejamento igualmente levaram ao fracasso da iniciativa. Ou seja, apesar de os discursos eleitorais apresentarem

propostas específicas para a área, até 2014 nenhuma havia sido transformada em política de governo.

A demanda por segurança pública não afetou apenas os votos para governador. Ela impactou também o Poder Legislativo do Distrito Federal, que passou a ser integrado por deputados eleitos em função da sua ligação com as organizações de natureza policial. São delegados, agentes de polícia civil, bombeiros e policiais militares. Embora tenham sido eleitos por diferentes partidos, esses deputados compartilham uma agenda parlamentar essencialmente voltada para a defesa dos temas de interesse corporativo, tais como aumento salarial, aposentadorias, auxílio-moradia, meia entrada em cinemas etc. Dada as suas limitações, nenhuma proposta para reestruturar as relações entre as polícias foi apresentada à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

A despeito dos governos prometerem uma política de segurança pública efetiva, moderna e democrática, as escolhas dos principais atores do campo foram feitas para atender interesses de grupos específicos. É o caso da nomeação do comandante-geral da PMDF, supostamente uma instituição baseada na hierarquia e disciplina, mas, diferente das Forças Armadas, o critério da antiguidade raramente é levado em consideração nessa escolha. Com frequência são nomeados coronéis novatos, mas que contam com apoio de lideranças políticas locais. Isso acaba por gerar conflitos dentro da corporação, enfraquecendo bastante o comando. Entre 2002 e 2014, a PM distrital teve 13 comandantes gerais, cerca de um por ano.

O chefe da Casa Militar era outro ator importante no campo da segurança pública local. No caso do governo do DF, era um órgão com *status* de Secretaria de Estado, originalmente destinado a cuidar da segurança e da logística do governador. Com o passar do tempo,

porém, a Casa Militar foi assumindo novas funções: inteligência, promoções e transferências. Isco fez com que o seu chefe se tornasse, de fato, a principal autoridade da PM, esvaziando ainda mais o poder do comandante-geral.

Um dos principais mecanismos utilizados pelo chefe da Casa Militar para exercer sua influência era a promoção dos novos coronéis. Uma brecha na legislação permite que seja promovido um número de coronéis maior do que o de vagas existentes no quadro da Polícia Militar. Assim, em 2012, a PMDF contava com 61 coronéis, enquanto a Polícia Militar do Estado de São Paulo, instituição sete vezes maior, possuía 59.[5]

Se a nomeação do comandante-geral da PMDF não seguia critérios de desempenho ou antiguidade, o mesmo pode ser dito em relação à nomeação do diretor-geral da Polícia Civil. Até 2014, essa escolha dependia da rede de apoios políticos que os candidatos conseguissem estabelecer. De certa forma, esse critério também era utilizado para a nomeação dos delegados chefes de algumas delegacias do Distrito Federal. As nomeações do comandante do Corpo de Bombeiros e do diretor do Departamento de Trânsito frequentemente seguiam a mesma lógica.

O secretário de Segurança Pública sem dúvida é um ator fundamental para o planejamento e a coordenação das ações. Entretanto, de acordo com a estrutura do governo distrital, a PMDF, a PCDF, o CBMDF e o Detran não são órgãos subordinados, mas apenas vinculados à SSP. Portanto, eles não precisam prestar contas de suas ações, submeter seu orçamento, seu plano de distribuição de efetivos, de promoções etc. A despeito do seu poder simbólico, o secretário não tinha efetivamente poderes para coordenar a área. Ele era um *primo interpares*.

[5] Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública (2013).

A estrutura da SSP também dificultava a coordenação do campo, não contava com pessoal próprio – seu quadro era preenchido por policiais e bombeiros cedidos. Até 2014, as subsecretarias eram distribuídas entre representantes das polícias e do Corpo de Bombeiros. Dada a alta rotatividade e a baixa capacitação dos seus quadros, sua capacidade de planejamento e de articulação com outras secretarias do governo e com a sociedade civil era muito limitada.

No Distrito Federal as funções de fiscalização e manutenção da ordem ficavam a cargo de dois órgãos distintos: a Secretaria de Ordem Pública (SEOPS) e a Agência de Fiscalização do Distrito Federal (AGEFIZ). Até 2014, a SEOPS era composta majoritariamente por policiais militares que executavam tarefas relacionadas ao controle do uso da terra e ao comércio ambulante, sem dispor, entretanto, de poder para multar por infrações penais. Quem exercia o poder de fiscalização era a AGEFIZ, que não contava com pessoal necessário para desempenhar suas funções. Mas, apesar das funções complementares, não existia nenhuma instância capaz de coordenar e articular para tanto os dois órgãos.

Em suma, a configuração do campo da segurança pública da capital federal dificultava a sua governança. Os principais atores políticos não dispunham de poderes para executar adequadamente suas atividades. A autoridade do comandante-geral da Polícia Militar e do diretor-geral da Polícia Civil era bastante limitada, seja pela expansão de poderes da Casa Militar, seja pela enorme interferência política do Poder Legislativo. A fragilidade da Secretaria de Segurança Pública afetava significativamente a capacidade de planejamento, coordenação e a articulação das ações.

Essa configuração do campo era resultado de uma série de práticas, discursos e representações sociais que enfatizavam quase

exclusivamente a ação das polícias no controle da criminalidade. O resultado disso foi a reduzida capacidade do governo do DF de criar redes de políticas públicas de segurança.

Até 2014, o Distrito Federal contava com poucos instrumentos de governança das redes de políticas públicas. Embora já estabelecidas em lei, algumas das AISP e RISP não coincidiam com as áreas de atuação das delegacias e batalhões, dificultando o controle e a coordenação das ações, tampouco o seu planejamento era realizado em função dessa nova lógica territorial.

Também não havia um plano de segurança pública estabelecendo em lei os objetivos da política, com metas e indicadores claramente definidos. O sistema de indicadores e metas, criado em 2012, também era incipiente. Ele possuía mais de uma dezena de objetivos, o que causava grande confusão quanto às prioridades da política de segurança. Os comitês gestores destinados à cobrança dos resultados funcionavam de maneira intermitente, em geral sem a participação do governador.

Ainda que as polícias possuíssem planejamento estratégico, boa parte das ações previstas nunca foi executada. Isso se deve, parcialmente, à desarticulação entre as ações pactuadas pelas instituições e seu planejamento orçamentário. Tampouco, a SSP-DF possuía qualquer competência para coordenar esse planejamento e fiscalizar sua execução.

Nessa configuração, não é de estranhar a pouca efetividade das respostas produzidas. A despeito das boas condições financeiras, dos grandes efetivos e bons salários, o DF apresentava altas taxas de homicídios, roubos e medo do crime. A partir de 2015 isso aparentemente começou a mudar. Foi elaborado um plano de segurança pública com objetivos claros, criou-se comitês de gestão, estabeleceu-se metas e indicadores de desempenho. Também foi ampliada a capacidade da SSP de coordenar

ações, bem como de sistematizar e analisar dados. Entretanto, ainda é cedo para avaliar se essas medidas representam, de fato, a ampliação da capacidade de governança da segurança pública local.

Melhorando a governança

A partir de meados da década de 2010 o quadro de baixa governança começou a mudar. Foram adotadas medidas e implantados mecanismos visando a melhorar a capacidade governança da segurança pública do Distrito Federal. A maior parte das ações se concentrou na SSP-DF.[6]

Ao longo da década de 2000 eram poucos os estados que tinham efetivamente um plano de segurança pública. Igualmente, o Distrito Federal também não possuía um plano, com objetivos, metas e indicadores bem definidos. A partir de 2015, o quadro começou a mudar. Nesse ano, o governo do DF apresentou o plano segurança Viva Brasília, com dois objetivos gerais: redução dos crimes violentos letais intencionais (homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte) e aumento da sensação de segurança. Sua implantação previa ações em três eixos: responsabilização, indicadores e governança.[7]

Para aumentar a responsabilização das ações, foram criadas as Áreas Integradas de Segurança Pública e as Regiões Integradas de Segurança Pública, integrando as ações das Polícia Militar e Civil. As AISP e RISP faziam coincidir as áreas de atuação dos batalhões e

[6] Em 2015, exerci a função de Secretário de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal.

[7] Em 2019, o governo anunciou o Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social. O novo plano também trazia objetivos, metas e indicadores bem definidos.

delegacias de polícia. Isso permitiu que os comandantes e delegados que chefiavam as respectivas corporações fossem responsabilizados pelo cumprimento dos objetivos e metas do plano.

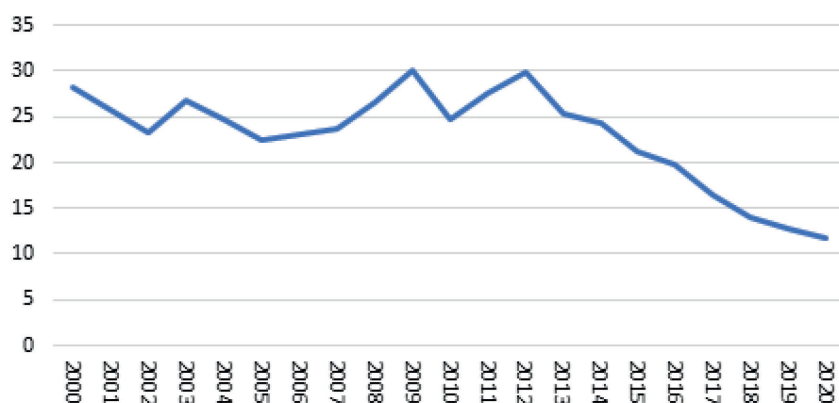
Nesse escopo foi criada a Subsecretaria de Gestão da Informação (SGI), destinada a produzir os dados e indicadores de criminalidade e segurança pública. A unidade também produzia os relatórios técnicos e as análises criminais para orientar o planejamento das ações. As iniciativas na área passaram a ter seus resultados avaliados.

Também foram criados os comitês gestores do plano de segurança pública, com a finalidade de aumentar a governança das ações. No nível operacional, foram implantados os Comitês Gestores Regionais, integrados pelos comandantes e delegados de cada RISP. À coordenação geral da política coube ao Comitê Executivo, presidido pelo governador e composto pelo secretário de Segurança Pública, pelos comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, pelos diretores da Polícia Civil e do Departamento de Trânsito.

Para melhorar o desempenho da investigação dos crimes violentos foi criada a Câmara Técnica de Homicídios composta por representantes da PC, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Ali eram discutidas soluções para mitigar os problemas de falta de integração entre as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal.

A instauração de áreas integradas de segurança pública, da SGI, dos comitês gestores e da câmara técnica aumentou significativamente a capacidade de governança da área, ampliando o papel da Secretaria de Segurança Pública. Isso impactou as taxas criminais, especialmente aquelas previstas nos objetivos do plano de segurança. A Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) avaliou os impactos do plano implantado em 2015 (FIGUEIREDO FILHO,

FERNANDES, 2020). O estudo mostrou que o Viva Brasília interrompeu a tendência histórica de estabilidade da taxa homicídios, que caiu de 24,3 em 2014 para 11,8 em 2020, uma queda de 51,4%. As taxas de crimes contra o patrimônio também tiveram redução significativa.

Gráfico 5.8 – Taxa de homicídio no Distrito Federal (2000-2020).

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (2021)

CAPÍTULO 6

Os homicídios e a agenda de segurança pública

Como temos sustentado, a baixa capacidade de governança do campo da segurança pública, junto com sua histórica desarticulação, tem impedido a elaboração de respostas efetivas para os problemas que afligem a população. Este é o caso dos homicídios.

Os crimes desse tipo são uma das maiores tragédias já vivenciadas pela sociedade brasileira. Segundo o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Criminalidade (Unodc), em 2016, dentre as 50 cidades com maiores taxas de homicídios no mundo, 43 estavam localizadas na América Latina, sendo 19 brasileiras (UNODC, 2016). Em 2017, essas mortes violentas totalizaram 63.880 no país, número superior ao somatório de todas as contabilizadas na Europa. Além da perda das vidas, esses homicídios são um trauma para os familiares, que passam a conviver com problemas econômicos e psicológicos difíceis de superar. Mas o que mais chama a atenção é que essa realidade se mantém há mais de 30 anos.

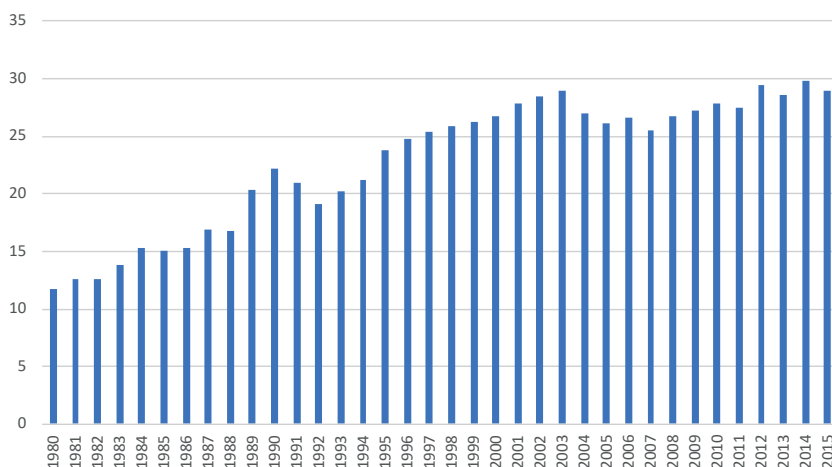
A partir de meados da década de 2010, o crescimento dos homicídios ganhou destaque na mídia brasileira. Diariamente os jornais e as redes de televisão noticiam casos de mortes violentas e cobram das autoridades respostas efetivas para o problema, ou seja, o tema entrou

no debate público. Expressões técnicas como taxa de homicídios, taxa de elucidação criminal e letalidade policial foram incorporadas ao discurso político. Mas, apesar dessa incorporação, esse número segue aumentando sem que sejam elaboradas políticas públicas capazes de reverter o quadro. Fundamentalmente, é necessário constituir diferentes redes de políticas públicas voltadas para as especificidades do fenômeno.

Contando as mortes

Os homicídios tornaram-se uma das principais causas de mortalidade da população brasileira. No cômputo geral, as mortes por causas externas (homicídios, suicídios e acidentes) constituem atualmente o terceiro grupo em importância, depois das doenças cardiovasculares e das neoplasias. Em 1980 as mortes violentas representavam apenas 17,2% do total de óbitos nesse grupo, atrás dos acidentes de trânsito, 32,0%. Em 2015, essas proporções foram, respectivamente, de 38,3% e 25,0%. No mesmo ano, em números absolutos, o Sistema de Informações do Ministério da Saúde (SIM-MS) contabilizou 59.080, contra 13.910 em 1980. Nesses dois anos, essa taxa por 100 mil habitantes aumentou 147%, saltando de 11,7 para 28,9 (Gráfico 6.1). Considerando que muitas dessas mortes não são classificadas como homicídios no SIM-MS, o número real é ainda superior.

Embora o crescimento desse tipo de crime seja uma tendência geral, o quadro não é homogêneo, apresentando importantes variações. Podemos observar dois períodos distintos. No primeiro, de 1980 a 2000, as taxas de homicídios tiveram um crescimento acentuado de 128,2%. A partir daí o ritmo diminuiu. No segundo, de 2000 a 2015, essa taxa cresceu 8,2%, pouco se comparado com o período anterior.

Gráfico 6.1 – Taxa de homicídios no Brasil – 1980-2015.

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

As variações nas taxas de homicídios podem ser mais bem percebidas se compararmos as regiões brasileiras. Até 2005, Sudeste e Centro-Oeste apresentavam taxas superiores à média nacional. A partir 2000, o quadro mudou bastante. Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram a apresentar taxas superiores à média nacional, enquanto Sul e Sudeste registraram taxas menores.

Tabela 6.1 – Taxa de Homicídios por região – 1995-2015.

Região	2000	2005	2010	2015
Norte	18,5	25,1	38,8	31,1
Nordeste	19,4	25,4	35,5	33,8
Sudeste	36,6	27,6	20,5	16,9
Sul	15,5	20,8	23,6	14,4
Centro-Oeste	29,3	28,2	31,7	26,3
Brasil	26,7	26,1	27,8	28,9

Fonte: Datasus

Apesar do quadro geral ser desalentador, alguns estados registraram diminuição considerável no número de homicídios. Entre 2000 e 2015, observou-se a redução das taxas em sete deles: São Paulo (-44,3%); Rio de Janeiro (-36,4%), Espírito Santo (-21,5%), Pernambuco (-20,0%), Mato Grosso do Sul (-14,2%), Distrito Federal (-9,6%) e Paraná (-9,3%). Nos três primeiros do ranking, essa redução parece ser consistente, pois a taxa vem diminuindo há mais de cinco anos consecutivos. Em Pernambuco, apesar da redução alcançada entre 2007 e 2013, ela voltou a crescer a partir de 2014.

Por outro lado, outros estados apresentaram um crescimento significativo na taxa de homicídios no mesmo período de 2005 a 2015: Rio Grande do Norte (+232%), Sergipe (+134%), Maranhão (+130%), Tocantins (+128%), Ceará (+122%) e Amazonas (+101%). É importante notar que dentre os que registraram maior aumento, quatro pertencem à região Nordeste (RN, SE, MA e CE)[1]. Em suma, embora os homicídios no Brasil tenham aumentado significativamente, há uma

[1] Para uma análise das variações nas taxas de homicídios na região Nordeste, ver Nóbrega (2010).

grande variação entre os estados e regiões. Em alguns a queda do número de homicídios é bastante consistente, enquanto noutros o crescimento se acentuou a partir de 2010.

Até 2000, o aumento dessa taxa foi mais acentuado nas dez maiores regiões metropolitanas do país, que concentravam 35,6% da população brasileira e respondiam por 59,3% do número total. Em 2010, elas respondiam por 36% dessas mortes violentas. Essa desconcentração levou alguns analistas à interpretação equivocada de que estaria ocorrendo uma interiorização do fenômeno, no lastro de uma potencial migração do crime organizado nessa direção. A ideia é equivocada porque esse fenômeno deveu-se principalmente à redução dos homicídios na Região Metropolitana de São Paulo (ANDRADE, DINIZ, 2013). Considerando a distribuição desse tipo de crime pelas cidades brasileiras, verificou-se que eles seguem concentrados nas mesmas regiões metropolitanas, agora não mais nas capitais e sim nos municípios que as compõem.

Se pudemos constatar uma mudança espacial significativa na distribuição dessas mortes, o mesmo não pode ser dito quanto à sua demografia. Quanto ao sexo, à idade e à raça das vítimas, essa distribuição demográfica apresenta um quadro com poucas variações. Os estudos mostram que as principais vítimas dos homicídios continuam sendo os homens jovens negros e residentes na periferia das grandes cidades brasileiras, sendo a arma de fogo o principal instrumento utilizado para a perpetração do ato violento. Os bairros mais pobres, onde a prestação de serviços públicos é mais precária, são aqueles que apresentam maior incidência de homicídios (LIMA, 2002; VASCONCELOS, COSTA, 2005; SOARE, 2008).

De modo geral, os homens seguem como as vítimas mais frequentes desses crimes. Em 2005, eles representavam 91,9% do total, percentual que tem variado muito pouco, uma vez que, em 2015,

eles representavam 92,2% dos mortos. O mesmo pode-se dizer do perfil etário. Em 2005, cerca de 55,7% das vítimas eram jovens entre 15 e 29 anos; em 2015, eles respondiam por 52,9% das mortes violentas.

Também em 2015 cerca de 71% das vítimas eram pessoas negras. De acordo com o Ipea, o cidadão negro possui 23,5% mais chances de sofrer assassinato, na comparação com cidadãos de outras raças/cores, já descontado o efeito da idade, sexo, escolaridade, estado civil e bairro de residência (CERQUEIRA, COELHO, 2017). Em 2005 a taxa de homicídios das pessoas negras era de 31,8, número que aumentou para 37,7 em dez anos.

A arma de fogo é o principal instrumento utilizado para causar mortes violentas. Em 2005, 69,4% dos homicídios foram cometidos com esse tipo de arma. O percentual segue praticamente inalterado. Em 2015 elas eram 70,9% dos homicídios, percentual alto quando comparado com outros lugares do mundo – na Europa, por exemplo, apenas 21% dessas mortes foram provocadas por esse meio.

Os estudos têm demonstrado uma relação entre o aumento do número de armas de fogo em circulação e o crescimento de homicídios (CUMMINGS *et al.*, 1997; COOK, LUDWIG, 2003, 2006; DAHLBERG, IKEDA, KRESNOW, 2004; KAPUSTA *et al.*, 2007; HEMENAY, 2014; CERQUEIRA, De MELLO, 2014). Cerqueira e de Melo (2014) mostraram evidências de que a cada 1% de aumento na quantidade dessas armas faz com que a taxa de mortes violentas cresça em torno de 2% nas cidades. Isso acontece por três razões. Em primeiro lugar, a maior disponibilidade de armas faz diminuir o seu preço no mercado ilegal. Em segundo, de acordo com pesquisas empíricas, aumentam as chances de um indivíduo armado sofrer homicídio ao ser abordado por criminosos. Por último, muitos crimes letais (sejam

feminicídios, brigas de bar e de trânsito, seja conflito entre vizinhos etc.) acontecem num ambiente conflituoso, em que o portador de uma arma de fogo termina perdendo a cabeça e matando o seu oponente.

Em função disso, alguns pesquisadores têm sugerido que a aprovação do Estatuto do Desarmamento, em 2003, teria contribuído para frear o crescimento dos homicídios no Brasil[2]. De fato, como observamos no Gráfico 6.1, o aumento de suas taxas diminuiu a partir de 2000. Entretanto, é importante considerar que esse estatuto é apenas um instrumento legal. Para implementá-lo efetivamente é necessário que as polícias e as autoridades de segurança pública adotem políticas específicas voltadas para a apreensão e repressão do porte ilegal de armas.

Continua sendo uma grande incógnita os fatores que explicam o espantoso crescimento da violência letal nas últimas décadas. Nem a melhoria dos índices de escolaridade nem a redução da pobreza verificadas nesse período afetaram a taxa de homicídio. Esse quadro indica que precisamos reexaminar cuidadosamente a ideia de que haveria uma estreita correlação entre escolaridade, pobreza e violência. A relação automática entre desigualdade e violência também é contestada por vários estudos. Afinal de contas, como explicar que a maioria das pessoas pertencentes às famílias de baixa renda não ingresse na criminalidade e não cometa homicídios?

Tampouco a relação entre desemprego e violência se sustenta empiricamente. Além disso, estudos têm verificado que a grande maioria da população penitenciária brasileira é oriunda do mercado informal de emprego – boa parte dela jamais teve carteira profissional

[2] Ver o "Manifesto dos pesquisadores contra a revogação do Estatuto do Desarmamento", disponível em: http://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u34/manifesto_contra_a_revogacao_do_estatut o_do_desarmamento.pdf.

assinada. Também não se verifica a relação entre a desigualdade social e o aumento da violência. Embora o número de mortes violentas tenha aumentado mais de 130% últimos 20 anos, a concentração de renda no Brasil tem permanecido quase a mesma nesse período (BEATO, 1998; SAPORI, WANDERLEY, 2001).

A dificuldade para entender a dinâmica dos homicídios deve-se à precariedade das informações sobre o fenômeno. A bem da verdade, até agora nos satisfazemos em "contar as mortes", conforme sugeriu Alba Zaluar (1999). Os registros sobre as mortes violentas limitam-se a apontar o número de homicídios, o lugar onde os crimes ocorreram, o sexo e a idade das vítimas. Não há estatísticas confiáveis sobre as motivações das mortes nem as situações em que elas aconteceram, tampouco há dados sobre a relação entre vítimas e agressores.

Os homicídios e seus diferentes contextos

Os dados existentes sobre homicídios refletem as consequências de uma variedade de situações e conflitos, cujo resultado é a morte de alguém. A leitura das estatísticas, portanto, não pode dar lugar à ideia simplificadora de reduzir o fenômeno a uma única situação. As mortes violentas abrangem uma série de comportamentos sociais cujas explicações repousam em diferentes dinâmicas e motivações.

De certa forma, as fragilidades das estatísticas oficiais sobre esses crimes têm sido mitigadas pelos trabalhos qualitativos desenvolvidos estudiosos do tema. As pesquisas apontam para o fato de que as seguintes situações estão fortemente associadas a essas mortes: (1) atividades das gangues, (2) disputas relacionadas ao negócio das drogas, (3) atuação de grupos de extermínio e (4) mortes decorrentes de conflitos cotidianos.

As gangues e a violência

As gangues são um fenômeno antigo. Há relatos de atividades dessa natureza na Roma Antiga e nas cidades europeias da Idade Média. Mas foi com o surgimento dos Estados nacionais que elas passaram a ser vistas como um problema de ordem social. Embora os primeiros estudos nesse campo datem da década de 1890, nos EUA, foram as pesquisas ligadas à Escola de Chicago, na década de 1950 que deram destaque ao tema (WHYTE, 2005). No Brasil, ele só começou a receber atenção ao final nos anos 1990 (ABROMOVAY, 1999; ANDRADE, 2007). De forma geral, os trabalhos nacionais e internacionais indicam que os jovens das comunidades pobres ingressam nas gangues em função da baixa oferta de oportunidades de trabalho, ensino e lazer.

Dessa forma, as pesquisas passaram a explorar dois aspectos associados ao fenômeno: a pobreza e a delinquência. A maioria das teorias sobre gangues assumiu que elas emergem da pobreza e persistem por causa da desorganização social das comunidades pobres (SHOW, McKAY, 1942). Os estudos apontaram ainda que a delinquência derivava da ação delas.

Não resta dúvida de que há uma relação entre gangues, pobreza e delinquência. Mas é preciso observar que a maioria dos jovens das comunidades pobres não ingressa na criminalidade; e nem todos os que ingressam na criminalidade são admitidos nas gangues. Portanto, ainda que esses grupos pratiquem alguns crimes, nem todas as delinquências estão associadas a eles.

Um dos estudos mais completos já realizados sobre gangues foi feito por Martín Sánchez Jankowski, que acompanhou ao longo de dez anos, as ações de 37 delas nas cidades de Nova York, Chicago, Boston

e Los Angeles (JANKOWSKI, 1991). Em boa medida, seus achados se aplicam à situação brasileira. Segundo Jankowski, as gangues não são simplesmente o resultado da desorganização social; elas são consequência de uma ordem social específica existente nas comunidades pobres, que não são "desorganizadas". Ao contrário, são organizadas em função de uma intensa competição por recursos econômicos escassos. Nesse cenário hobbesiano, as gangues são uma das respostas organizacionais (não a única) que visam a aumentar as vantagens nessa competição. Para entender esse fenômeno é necessário ir além das condições socioeconômicas das comunidades nas quais as gangues estão inseridas. É preciso compreender as dinâmicas entre os seus membros, sua organização e suas relações comunitárias.

Como já mencionado, se é verdade que as gangues surgem em comunidades de baixa renda, também é verdade que nem todos os jovens se envolvem com atividades criminosas. Os membros das gangues vêm, quase todos, dos grupos de baixa renda e desenvolvem aquilo que Jankowski (1991) chama de caráter desafiador . Eles se juntam em bandos em busca de *status* social e pela necessidade de satisfazer suas necessidades econômicas. Não é qualquer jovem que é aceito por uma gangue, cujo recrutamento é feito de diferentes formas, mas segue um padrão que busca identificar os seguintes atributos nos candidatos: competitividade, desconfiança, autossuficiência, isolamento social, instinto de sobrevivência e visão darwinista de mundo.

A capacidade de manutenção de seus membros depende da habilidade das gangues em proporcionar *status*, apoio financeiro e bens materiais. E isso depende da sua eficiência econômica em um cenário de escassez, o que, portanto, condiciona quase todas as dinâmicas relacionadas às gangues. É em função disso que elas procuram maximizar

sua coesão interna. Para tanto é preciso fortalecer sua estrutura de hierarquia através da definição de regras e papéis sociais. No seu estudo, Jankowski identificou diferentes hierarquias. Em algumas gangues o poder se concentra numa única pessoa; noutras, ele é exercido por um pequeno grupo, que compartilha as decisões e as tarefas de supervisão. Há ainda aquelas gangues cujo poder é compartilhado entre vários membros. Nesses casos, a hierarquia é mais frágil e o controle exercido sobre seus membros, mais fraco.

Além de uma organização que proporcione eficiência econômica e coesão interna, é preciso que a gangue esteja integrada à comunidade. Isso assegura proteção contra outras gangues e agentes estatais, mas também implica a necessidade de serem aceitas pelos moradores como parte da comunidade. Para isso, as gangues tendem a evitar conflitos com a comunidade, além de responder a algumas das suas necessidades, especialmente de proteção. Se essa integração for bem-sucedida (e nem sempre é), as gangues passam a gozar de alguma legitimidade e ganham a proteção por meio do silêncio e do compartilhamento de informações.[3]

O grau de estruturação de uma gangue condiciona sua capacidade de sobrevivência. Dependendo do tipo de normas e códigos sociais, algumas duram mais do que seus membros. No Distrito Federal, por exemplo, há gangues que existem há mais de 20 anos, cujos antigos membros já morreram ou abandonaram suas atividades. Nesse sentido, elas são fatos sociais, como descreveu Emile Durkheim, pois são anteriores e exteriores aos seus membros (DURKHEIM, 1995). É pouco provável, contudo, que a perda de alguns integrantes leve ao seu fim.

[3] Uma dinâmica muito parecida com essa foi descrita por Eric Hobsbawn (2010) ao analisar o banditismo rural do início do século XX.

De acordo com os estudos, as gangues persistem apesar das mudanças na ordem social.

De todos os aspectos relacionados a esses grupos, a violência é certamente o que chama mais a atenção da polícia e da mídia. Apesar disso, as diferentes formas de violência associadas a gangues ainda são pouco conhecidas. Embora seja parte constitutiva do fenômeno, a violência pode ser limitada (não eliminada). A qualidade das regras e dos códigos internos condiciona o nível de violência associado às ações dos seus membros. Ao contrário do que sugere o senso comum, quanto menos estruturada for uma gangue, maior o nível de violência dos seus membros. Há pelo menos cinco situações de violência associadas a elas: i) contra um membro da própria gangue, ii) contra membros de outras gangues, iii) contra moradores da comunidade, iv) contra outras gangues e v) contra outras organizações criminosas.

Há casos em que a violência é cometida contra membros da própria gangue. Esse comportamento diz respeito à necessidade de afirmar a autoridade ou preservar a honra e manter o respeito dos demais. Noutras situações, a violência é desferida contra membros de outras gangues sem, contudo, implicar uma disputa entre os dois grupos. Isso acontece para exercer o controle territorial ou por vingança. Não raro, esse tipo de situação acarreta outras vinganças. A Polícia Civil do Distrito Federal já identificou situações nas quais uma morte resultou num círculo vicioso de vinganças que levaram a mais de uma dezena de homicídios. Esse padrão também se repete em outras cidades.

Em geral, as gangues evitam atacar moradores da comunidade, uma vez que precisam da proteção que eles oferecem. Quando esses ataques acontecem, normalmente estão associados ao medo que seus

membros têm de ser denunciados à polícia ou mesmo outra organização criminosa. O descontrole e a frustração também podem levar à violência contra moradores. Em geral essas situações envolvem sentimentos de desrespeito e disputas amorosas. Há também casos de ajustes de contas, devido a dívidas contraídas por moradores.

Os episódios relatados anteriormente referem-se a situações de violência individual. Mas há situações de violência coletiva envolvendo disputa por controle territorial. Por trás dessas disputas estão circunstâncias de flutuação no mercado de drogas ou outras mercadorias ilícitas. Nos momentos de escassez, uma gangue pode decidir tomar a área de outra para manter seu nível de negócios.

Comumente, as gangues juvenis têm sido retratadas como escolas preparatórias para o crime organizado. Essa percepção baseia-se no fato de que os seus membros adquirem habilidades e conhecimentos úteis para a criminalidade profissional. Os estudos mais recentes, entretanto, indicam que isso não é tão frequente assim. Especialmente no que diz respeito ao negócio das drogas.

Enquanto algumas organizações controlam boa parte da cadeia de suprimentos do mercado de drogas ilegais, as gangues se concentram na fase da distribuição. O que implica a convivência entre os diversos atores que compõem o negócio. Geralmente as gangues escolhem manter algum grau de autonomia, enquanto as outras organizações criminosas preferem que elas se tornem seus agentes. Esses conflitos de interesses podem precipitar disputas violentas. Ou seja, ao contrário do que sugere o senso comum, as gangues não são necessariamente escolas preparatórias para o crime organizado. É mais interessante pensá-las como atores autônomos de uma grande cadeia produtiva na qual está estruturado o negócio das drogas.

O desconhecimento sobre o funcionamento das gangues e das diversas situações de violência associadas a elas tem levado pesquisadores e autoridades a desenvolver visões distorcidas. Primeiro, as “guerras às gangues” não implicam extinção dos grupos, pois o fenômeno é capaz de persistir. Nessas situações é necessário que a polícia intervenha para evitar uma escalada da violência. Segundo, nem todas violências associadas a esses grupos derivam de estratégias para manter o negócio das drogas. Muitas violências resultam de aspectos simbólicos relacionados às noções de honra, prestígio e consideração. Terceiro, embora não possam eliminar a violência, as gangues e suas comunidades podem limitá-la a partir de normas, códigos e acordos recíprocos.

Para reduzir as violências associadas a elas é necessário implantar políticas públicas que incluam, além das polícias, atores das áreas de educação, saúde, juventude, assistência social, trabalho, esporte e cultura. É preciso também engajar o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. A sociedade civil pode atuar junto à juventude dos bairros pobres das periferias das grandes cidades brasileiras. Em suma, é necessário formar uma ampla rede de políticas públicas, com elevada capacidade de governança.

As facções e o negócio das drogas

As pesquisas têm destacado a relação entre os homicídios e o negócio das drogas (BEATO FILHO et al., 2001; ZALUAR, 2002, 2004). A probabilidade de morte violenta tende a aumentar quando se verifica algum tipo de envolvimento com essas atividades. O negócio das drogas compõe um importante setor da economia global que opera a partir de diferentes estruturas organizacionais. Algumas delas são

fundadas em bases locais e étnicas, nas quais os aspectos culturais e vínculos familiares desempenham papel fundamental. Outras organizações, entretanto, não guardam vínculos com as comunidades nas quais estão inseridas. Nesses casos, elas funcionam como filiais de uma estrutura que pode ter base noutro bairro, cidade e até mesmo noutro país.[4]

A flexibilidade e a versatilidade são dois aspectos relevantes do negócio das drogas. Além do envolvimento das gangues, observou-se nas últimas décadas o surgimento de outros tipos de organizações ligadas a ele. Dependendo do país, são chamadas de máfias, cartéis ou marras. No Brasil, geralmente são chamadas pela mídia de facções criminosas. Há várias delas em atuação no país: Primeiro Comando da Capital, Comando Vermelho, Terceiro Comando, Amigos dos Amigos, Bala na Cara, Família do Norte.

Diferente das gangues, as facções são um fenômeno recente. Alguns relatos indicam que elas teriam surgido no Brasil a partir da década de 1980. Seus membros, apesar de jovens, tendem a ser mais velhos do que os integrantes de gangues juvenis. Elas não possuem necessariamente vínculos com as comunidades locais e apresentam um grau de estruturação maior. Algumas têm códigos de condutas escritos e todas possuem estrutura hierárquica bem definida. As facções se inserem em várias etapas da cadeia produtiva e distributiva do negócio das drogas. Seu *modus operandi* é a formação de redes em níveis locais, nacionais e internacionais, como destacou Manuel Castells (1999). São essas redes e seus conflitos de interesse que geram violência, especialmente homicídios.

No caso brasileiro, em especial nos últimos anos, pudemos perceber a melhoria da capacidade de coordenação e articulação das ações

[4] Para uma análise das conexões entre as marras e as gangues dos EUA, ver Bruneau, Dammert, Skinner (2011).

de diferentes facções criminosas (novas ou preexistente). Isso se deve, em parte, às características do nosso sistema penitenciário. Há inúmeros relatos sobre como o convívio nas prisões entre membros de grupos criminosos deu origem às redes de crime organizado (DIA, 2013, 2014; ALVAREZ, SALLA, DIAS, 2013). A melhoria da governança dessas redes é evidenciada pela sua capacidade de promover rebeliões simultâneas em presídios.

Mais recentemente, temos assistido a ações violentas e espetaculares realizadas por essas facções criminosas contra estabelecimentos policiais, transporte público, comércio e escolas. Isso tem chamado a atenção das autoridades políticas, das lideranças policiais e dos militares, bem como tem contribuído bastante para aumentar o sentimento de insegurança da população em geral. Em função disso, tem crescido a pressão para que as forças de repressão intensifiquem suas atividades e, também, para que sejam estabelecidas penas mais duras contra esse tipo de crime.

A violência associada às facções deriva das características dos conflitos existentes no negócio das drogas. Ao contrário das gangues, não é necessariamente a situação de escassez que gera disputas entre elas. Como em outras atividades econômicas, há uma tendência de buscar ampliar a participação desses grupos no mercado de drogas. Algumas facções têm diversificado sua atuação na cadeia produtiva, desenvolvendo simultaneamente atividades ligadas à produção, ao transporte e à distribuição de drogas. Há casos em que elas estenderam sua participação a ponto de exercerem quase um monopólio dessa distribuição. É a busca pelo aumento de participação no mercado que tem gerado a maioria dos conflitos que se observa atualmente. Como são grupos bem estruturados, atuando num mercado ilegal – portanto,

não regulado – bastante lucrativo, os conflitos tendem a ser muito mais violentos e espetaculares que as disputas entre gangues. Nas guerras entre as facções é frequente a utilização de fuzis, granadas e metralhadoras.

Os efeitos desse tipo de crime organizado não desafiam apenas a autoridade dos agentes estatais. Sua consequência mais grave é sentida pelas pessoas que residem nas áreas onde esses grupos criminosos se instalam. A expansão do negócio das drogas encontrou condições favoráveis nas periferias e comunidades pobres dos grandes centros urbanos brasileiros. No plano comunitário, a presença das facções veio a deteriorar ainda mais o já frágil tecido social. Em alguns lugares, elas se transformaram no poder central. Moradores incômodos foram expulsos ou mortos, bem como as associações de bairro foram esvaziadas e perderam substancialmente participação no debate político. De modo geral, a sua presença alterou profundamente toda a rede de sociabilidades locais, das famílias às igrejas, passando pelos blocos de samba e times de futebol (ARIAS, 2007).

No plano individual, essas facções exercem uma grande influência sobre a juventude pobre. Diferente das gangues, cuja escassez material limita sua capacidade de recrutamento, a alta lucratividade do negócio das drogas permite que essas organizações empreguem uma grande quantidade de jovens em variadas funções e hierarquias. Para esses jovens, o pertencimento a um grupo criminoso e a posse de uma arma operam como mecanismos de reconhecimento num cenário de exclusão social. Nesse contexto, a violência deixa de ser simplesmente uma estratégia de ação e passa a ser o próprio instrumento de expressão social. Esse tipo de violência expressiva põe em cena uma juventude pobre que aspira reconhecimento social (PERALVA, 2000; WIEVIORKA, 2004).

A falta de compreensão dos diferentes atores que compõem o negócio das drogas e a falta de clareza quanto a suas dinâmicas de expansão e diversificação têm levado a respostas equivocadas por parte das autoridades. A "guerra às drogas", inaugurada na década de 1970 nos EUA e, posteriormente, incorporada no discurso brasileiro, mostrou-se ineficaz por dois motivos. Primeiro, é praticamente impossível acabar com o negócio agindo somente sobre o polo da oferta sem tratar da demanda por drogas. Sejam lícitas ou ilícitas, elas fazem parte da cultura urbana do século XXI. A criminalização do uso, porte e comércio de drogas não gerou efeitos significativos sobre o negócio. E, é pouco provável que a simples descriminalização do consumo mude significativamente esse quadro. Por outro lado, as recentes iniciativas de regulação da cadeia produtiva nos EUA, Uruguai e Canadá, disciplinando a forma de produção e distribuição, podem trazer resultados melhores. Mas isso só o tempo dirá.

Segundo, embora a atuação das facções seja ditada pela economia informal da droga, os seus conflitos podem e devem ser limitados pelo Estado. Uma vez que as facções são bem mais estruturadas que as gangues, elas podem limitar o conflito. Mas, para tanto, o poder estatal precisa ampliar sua capacidade de intervenção nos conflitos entre esses grupos. Ou seja, ser capaz de governar o crime.

As iniciativas mais bem-sucedidas para inibir a ação das facções têm utilizado a lógica de formação de forças-tarefa que incluem tanto atores federais quanto estaduais, como a Polícia Federal, as polícias civis, o Ministério Público e os ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e da Economia. Esses atores participam de diferentes redes para troca de informações, recuperação de ativos, proteção a testemunhas e inteligência financeira e fiscal. E, como vimos, a eficiência dessas redes depende da capacidade de governança do Estado.

Os grupos de extermínio

Embora as estatísticas criminais apontem um aumento no número de furtos e roubos à residência, o comércio continua sendo o principal alvo dos crimes contra o patrimônio. Além disso, eles não se distribuem de forma homogênea pelo espaço urbano. Ao contrário, existe uma concentração espacial que é influenciada pelas condições socioeconômicas e demográficas das áreas urbanas. Alguns locais concentram uma proporção grande dos crimes contra o patrimônio (COSTA, 2011).

Os grupos mais afetados por essa forma de criminalidade têm adotado diversas estratégias para mitigar o problema. Em alguns casos, eles pressionam as autoridades a adotar programas especiais de policiamento das áreas comerciais e residenciais. Também temos verificado o crescimento e a sofisticação de sistemas de vigilância privada. Acompanhando a tendência mundial, a sociedade brasileira tem se deparado com o aumento do número de empresas de vigilância privada. Devido às características do aparato legal e burocrático nacional, boa parte delas é irregular e está submetida à fiscalização precária (LOPES, 2014, 2015; ZANETIC, 2012, 2013).

Com relação às áreas residenciais, observamos nos últimos 20 anos o surgimento de novos padrões de moradia, condomínios verticais e horizontais, cuja característica comum é a centralidade da preocupação com a segurança dos seus moradores. Esses condomínios são verdadeiros "enclaves fortificados", como apontou Teresa Caldeira (2000).

As áreas comerciais dos bairros de classe alta e média, entretanto, não são as únicas afetadas por essa modalidade criminosa. Ao contrário, são as regiões menos nobres que concentram o maior número de crimes contra o patrimônio. As principais vítimas são pequenos

comerciantes, que dificilmente contam com a atenção das autoridades, tampouco dispõem de um sofisticado e caro aparato de segurança privada. Nessas áreas, são frequentes os relatos sobre a atuação de grupos de extermínio e justiceiros, que agem à margem da lei e, frequentemente, são integrados por policiais. Via de regra, contam com apoio financeiro de comerciantes e empresários, vendendo a proteção que o Estado é incapaz de proporcionar. Para isso, se encarregam de "limpar" a área dos criminosos e delinquentes. São frequentes os relatos de grupos de extermínio e justiceiros atuando nas periferias das grandes regiões metropolitanas. Além desses grupos, verifica-se também o surgimento de milícias, especialmente no Rio de Janeiro, que além de vender proteção, também exploram a prestação de alguns serviços nas comunidades pobres (i.e., televisão a cabo, internet, gás etc.).

O vigilantismo, como é conhecido esse fenômeno, tem sido empregado para conter o crime e controlar determinados estratos sociais, como prostitutas, homossexuais e indígenas. Trata-se de grupos extralegais, organizados para manter a lei e a ordem pelos seus próprios meios. Para tanto, eles se valem da violência para criar, manter ou recriar uma ordem sociopolítica (ROSENBAUM, SEDERBERG, 1976). A atuação desses grupos de extermínio e justiceiros não é um fenômeno novo, tampouco exclusivo do Brasil. Há diversos relatos de ação similar nos EUA até a década de 1960. Atualmente, sua presença também é frequente em algumas cidades da América Latina.

É importante notar que o vigilantismo é uma forma de controle social exercido por determinados grupos da sociedade. O Estado não tem participação direta nas ações, relacionando-se com o fenômeno de forma indireta, ao consentir tacitamente sua ocorrência. Nesse caso, a sociedade civil cria mecanismos privados para desempenhar a função

coercitiva. Basicamente, esses grupos percebem os mecanismos formais de controle social e de administração da justiça como fracos, inadequados ou insuficientes. Tais deficiências justificariam “fazer a justiça com as próprias mãos”. Ao longo da história, o vigilantismo tem sido empregado para conter o crime, controlar determinados grupos indesejados.

Para eliminar os grupos de extermínio é preciso a participação das polícias civis e militares, do Ministério Público, da Justiça Militar, das ouvidorias e corregedorias de polícia. Além disso, para enfrentá-los é preciso programas de proteção a testemunhas. Em suma, é necessário formar e coordenar uma rede de políticas públicas. Isso requer elevada capacidade de governança.

Os conflitos intersubjetivos

Parte significativa dos homicídios registrados no Brasil pode ser computada às tensões intersubjetivas não necessariamente relacionadas às gangues, ao tráfico de drogas ou grupos de extermínio. Trata-se de conflitos entre pessoas conhecidas, cujo resultado muitas vezes é a morte de uma das partes. Essas situações compreendem conflitos entre cônjuges, parentes, amigos, vizinhos e colegas de trabalho. Resultam geralmente de conflitos cotidianos, nos quais os atores sociais envolvidos são incapazes de administrá-los de forma a não produzir aquelas mortes (COSTA, 2011).

Esses eventos historicamente fazem parte do cotidiano de boa parte da sociedade brasileira (FRANCO, 1997). A noção de conflito intersubjetivo aponta, portanto, para o contexto relacional do qual emerge a discórdia. Inclui aqueles que ocorrem em espaços de relativa intimidade, como os domésticos e conjugais, e, para além deles,

os que acontecem na vizinhança, nos espaços de lazer (especialmente nos bares), de trabalho, de negócios, de culto religioso. Essa noção é útil para distinguir os antagonismos abrigados nas relações cotidianas daqueles que surgem de relações contingentes nas quais os objetivos da ação são claramente definidos (COSTA, BANDEIRA, 2007).

Nos estudos sobre os homicídios existe uma concepção dominante a respeito da pacificação das sociedades modernas, bem como sobre a crescente monopolização da força física por parte do Estado. Nessas condições, os indivíduos estariam compelidos a reprimir seus impulsos violentos, de forma que haveria uma tendência de se buscar entender a violência em termos racionais e estratégicos. As questões relativas ao que essa violência significa para seus autores e vítimas (ou o que ela expressa) têm sido tratadas de forma secundária.

Desse modo, o comportamento violento é visto como uma estratégia ilegítima para alcançar determinados objetivos. Por outro lado, estamos inclinados a pensar que os casos em que essa estratégia e esses objetivos não são claramente definidos como situações anormais, irracionais nas quais a violência está desprovida de sentido. Isso talvez explique por que frequentemente nos referimos a uma "violência sem sentido" quando não conseguimos reconhecer facilmente os meios e fins daquela ação.

Ao invés de definir a violência *a priori* como irracional, porém, é necessário considerá-la como uma forma de interação ou expressão. Uma forma de ação que foi histórica e socialmente construída e é capaz de dar sentido e significado à violência, que ao ser qualificada como irracional, sem sentido ou significado apenas reflete uma tendência de analisar os casos em que ela ocorre de forma dissociada do seu contexto. De fato, sem o conhecimento das suas circunstâncias e sem qualquer descrição do seu contexto, é provável que muitos casos de violência sejam considerados

“irracionais” e “sem sentido”. Ironicamente, esse tipo de abordagem fecha as portas para os estudos exatamente onde eles deveriam começar: na análise da sua forma, do seu significado e do seu sentido (BLOK, 2001).

Essa visão instrumental é mais grave quando nós sabemos que diversas formas de violência rotuladas com irracionais ou sem sentido são orientadas por normas, protocolos e prescrições. Noutras palavras, são estruturadas e ritualizadas. Sabemos, por exemplo, que muitos casos de homicídios resultam de insultos e ameaças. Nós também sabemos que o significado do insulto varia de acordo com o contexto social e cultural, bem como do fato de algumas pessoas serem mais sensíveis a eles que outras. Quando realizados em público, os insultos podem incluir formas de violência verbal e agressão física. Isso é particularmente válido naquelas sociedades que desenvolveram forte senso de honra, como os cientistas sociais têm apontado. Especialmente para os homens dessas sociedades, a forma mais recorrente de preservar a sua honra e resguardar a sua reputação é o uso da violência.

As mortes decorrentes de conflitos intersubjetivos resultam das fragilidades das instituições destinadas à sua administração. Juizados especiais criminais, programas de justiça restaurativa, comunitária e do trabalho e de mediação nas escolas e de justiça do trabalho desempenham papel importante no esforço para constituir redes de políticas públicas destinadas à administração de conflitos.

A investigação criminal de homicídios

Investigar e elucidar homicídios é uma das principais estratégias para reduzir esse tipo de crime. Assim, alguns países têm realizado reformas a fim de melhorar o desempenho das unidades policiais

encarregadas da sua investigação. Em alguns casos, passou-se a investir maiores recursos para melhorar os órgãos de perícia, num esforço de priorizar as provas técnicas em detrimento das provas testemunhais.

Segundo o Estudo Global sobre Homicídios, elaborado pela ONU em 2015, algumas nações apresentaram taxas elevadas de elucidação de homicídios, como Alemanha (96%), Japão (95%), Inglaterra (81%), Canadá (80%) e EUA (59%). No Brasil ainda não é possível determinar essa taxa, uma vez que não existe um sistema de indicadores que permita mensurar o desempenho da investigação criminal.

Segundo um levantamento feito pelo Instituto Sou da Paz em 2019, no Brasil apenas 12 estados brasileiros de estatísticas sobre elucidação de homicídios[5]. Nesses estados as taxas de elucidação de homicídios dolosos variaram entre 10,3% no Pará e 73,2% no Mato Grosso do Sul. Apenas quatro estados esclareceram ao menos metade dos homicídios dolosos registrados.

De forma geral, nos bairros pobres brasileiros com grande número de homicídios as delegacias de polícia, quando existem, funcionam em condições precárias. Elas não possuem efetivo policial suficiente para investigar os crimes, tampouco dispõem de viaturas e instalações adequadas. Os investigadores dificilmente contam com apoio financeiro para desenvolver as atividades de busca de informações. Nesse cenário, a maior parte dos inquéritos concluídos e enviados ao Ministério Público são aqueles cujos agressores foram identificados e capturados em flagrante pela população ou pela PM.

Além da falta de policiais, a precariedade dos órgãos de perícia também afeta a capacidade dos investigadores de juntarem aos

---

5 Instituto Sou da Paz. *Onde mora a impunidade*. Relatório de Pesquisa, 2019.

processos provas técnicas, mais robustas e bem aceitas nos tribunais. Assim, as investigações, quando ocorrem, baseiam-se fundamentalmente nos depoimentos de testemunhas. E, mesmo nos casos com fato material testemunhal, com frequência impera a lei do silêncio. Assim, ainda que tenha sido possível identificar o agressor, a produção de provas a partir de testemunhos e técnicas é uma raridade.

Isso acontece por dois motivos. Primeiro, muitos crimes estão relacionados à atuação de gangues ou ao negócio das drogas. E a certeza de não poder contar com a proteção da polícia faz com que as testemunhas se calem. Segundo, a falta de confiança nas polícias, por um histórico de violências ou de extorsões, torna a busca de informações mais difícil ainda.

Em regra, o treinamento dos investigadores é bastante precário. O currículo das academias de polícia não contempla satisfatoriamente os conhecimentos necessários à investigação criminal – por exemplo, são raros os cursos específicos sobre perícia e técnicas de interrogatório. Há poucos incentivos institucionais para o aperfeiçoamento dos investigadores. Nesse contexto, os saberes relacionados à investigação de homicídios são transmitidos aos novatos pelos policiais mais experientes.

A articulação entre os diferentes profissionais envolvidos na investigação é pequena. Em geral, investigadores, peritos, delegados e promotores não articulam nem coordenam suas ações, de forma que a investigação se torna uma verdadeira babel, onde diferentes atores sobrepõem seus relatos e suas interpretações sobre o crime e seus autores. Não raro, mesmo nos casos em que é possível determinar a autoria, o processo criminal não resulta em prisão, seja por falta de provas, seja por diferentes interpretações de delegados e promotores ou porque o agressor fugiu.

Apesar do quadro caótico, há boas iniciativas de reestruturação da investigação de homicídios. Visando a aumentar a rapidez, integração e coordenação dos trabalhos investigativos, alguns estados criaram delegacias especializadas nesse tipo de crime. Normalmente, essas unidades contam com maiores efetivos, destinados, em particular, às atividades relacionadas à elucidação de mortes violentas. Os efetivos são divididos em equipes que atuam em áreas específicas. Em algumas dessas delegacias, as equipes encarregadas de investigar o local do crime contam com a participação de peritos.

Outra iniciativa que tem melhorado o desempenho das polícias na investigação de crimes violentos é a criação de câmaras técnicas integradas por representantes das polícias, dos órgãos de perícia, do Ministério Público, do Judiciário e da Defensoria Pública. O objetivo dessas instâncias é resolver os problemas do fluxo do processo de persecução penal.

As políticas sociais de prevenção de violências

Em curto prazo a melhoria na investigação dos homicídios é capaz de reduzir a incidência desse crime. Mas isso não assegura que essas mortes não voltem a ocorrer em médio e longo prazo. Há um consenso entre os pesquisadores segundo o qual para mitigar as causas dos homicídios é necessário implantar políticas sociais de prevenção, cujos efeitos alcançariam as novas gerações e, portanto, seriam sentidos no longo prazo. O grande desafio é conferir efetividade a essas políticas.

De forma geral, as mortes violentas são um fenômeno espacialmente concentrado. Segundo o *Atlas da Violência no Brasil*, em 2016 apenas 573 municípios que concentravam 70% dos crimes dessa natureza, dos quais 123 respondiam por cerca de 50% do total registrado

no país (IPEA, FBSP, 2017) Os estudos também mostram que em boa parte desses municípios o fenômeno está localizado em poucos bairros que respondem por uma grande quantidade homicídios.

A concentração espacial desses crimes evidencia uma lógica de reprodução da violência urbana. Ela se reproduz nas comunidades pobres, com precária infraestrutura urbana e baixa oferta de trabalho. Nesses lugares, a falta de professores nas escolas e de médicos nas unidades de saúde acontece com maior frequência, assim como a disponibilidade de equipamentos de cultura e lazer é pequena. Além disso, os moradores dessas comunidades são estigmatizados no mercado de trabalho. É também nesses lugares que as relações dos policiais com os moradores são mais tensas, marcadas por incidentes de arbitrariedade e violência.

Outro aspecto importante dessa violência é que, além de concentrada, ela também é duradora. A concentração dos homicídios não é uma fotografia tirada numa data específica. Ela é um filme que mostra a repetição de padrões de comportamento por gerações. Fica claro, desse modo, que tanto as análises quanto as iniciativas para tratar o problema não podem se resumir aos indivíduos que cometem crimes. É necessário considerar os efeitos do bairro e a importância dos vínculos comunitários sobre a juventude pobre (SAMPSON, 2012).

Em função disso, gestores de segurança, policiais e pesquisadores passaram a analisar o fenômeno a partir de uma abordagem epidemiológica, levantando os grupos, as situações e as áreas de risco. Entretanto, ainda são poucas as políticas que concentram seus recursos em determinados grupos sociais (jovens, mulheres, indígenas etc.), em determinadas situações (brigas de bares, conflitos interpessoais e conflitos fundiários, entre outros). Também são pouco frequentes as políticas que concentram seus recursos numa área delimitada.

Há várias experiências de políticas públicas preventivas que, em função do sucesso, têm sido replicadas em outros bairros e cidades. Uma delas é o projeto Promotoras Legais Populares, implementado no Rio Grande do Sul em 1993. Desde então replicado em outros estados, seu foco é a violência contra as mulheres, visando a transmitir conhecimentos teóricos e práticos sobre aquilo que elas reconhecem como situações de violência e de violação de direitos e apontando os mecanismos jurídicos para sua proteção. O projeto realiza cursos de capacitação para mulheres que frequentam oficinas de debates sobre direito e cidadania, enfocando as questões de gênero.

O Programa Fica Vivo é outro exemplo. Trata-se de uma política de prevenção com foco nos adolescentes e jovens de 12 a 24 anos. Criado a partir de uma iniciativa da Universidade Federal de Minas Gerais, ele foi inicialmente implantado em 2002 nos bairros de Belo Horizonte que registravam maior concentração de homicídios. O programa promovia oficinas de esporte, cultura e arte, articulando-se, além disso, com outros serviços públicos para encaminhamentos de adolescentes e jovens (SILVEIRA *et al.*, 2010).

No âmbito internacional, o Programa Ceasefire tem sido replicado em diferentes países, especialmente na América Central. Inicialmente implantado em Boston (EUA), em 1996, surgiu de uma parceria entre pesquisadores e profissionais de segurança pública, com foco na violência associada às gangues. Para isso, foi introduzido nos bairros com maior incidência de violência juvenil e nos quais a atuação das gangues era mais frequente (BRAGA *et al.*, 2001).

Não faltam bons exemplos de programas de prevenção de violência e de inserção de jovens. Embora muitos ainda precisem ser mais bem avaliados, o maior desafio é a formação e a coordenação de uma

rede de políticas sociais de prevenção de violências. O que depende, portanto, da capacidade de governança. A formação de uma rede desse tipo está centrada na ideia de que os vários atores (públicos e privados) encarregados de implantar essas políticas agirão de forma coordenada. No caso das políticas de prevenção de homicídios, espera-se nos bairros mais afetados vários projetos e programas voltados para os grupos e situações de risco. Fazer com que diferentes atores implantem seus programas de prevenção nas mesmas áreas consideradas prioritárias requer uma alta capacidade de governança.

Os problemas da agenda da redução de homicídios

Ao longo das últimas décadas, o governo federal apresentou cinco planos para a área. Em junho de 2000, foi anunciado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), cujo objetivo era articular ações de repressão e prevenção da criminalidade no país. O plano compreendia 15 compromissos que se desdobravam em 124 ações, envolvendo temas relacionados ao crime organizado, controle de armas, capacitação profissional e reaparelhamento das polícias. Em 2007, foi criado o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci). Entre seus principais eixos destacam-se a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial; e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Em 2012 foi lançado o Brasil Mais Seguro, cujo objetivo geral era a redução da criminalidade violenta no país. Ele previa ações voltadas ao enfrentamento à impunidade, ao aumento da sensação de segurança, ao controle de armas e ao combate a grupos de extermínio. Ou seja, nenhum desses três programas tinha foco na redução dos homicídios.

Em 2015 foi anunciado o Plano Nacional para Redução de Homicídios, que previa ações focadas nas áreas com maior concentração de mortes violentas, integração de políticas públicas, mobilização e participação social, bem como a articulação entre os governos subnacionais. Em 2017, foi a vez do Plano Nacional de Segurança Pública, que apresentava vários objetivos: redução de homicídios dolosos e feminicídios; redução da violência contra a mulher; racionalização e modernização do sistema penitenciário; e combate integrado à criminalidade organizada transnacional. Apesar de apresentarem objetivos específicos de redução de homicídios, nenhum dos dois planos conseguiu se concretizar e implantar as ações previstas originalmente.

A falta de agenda política para o problema dos homicídios não se resumiu aos governos federais. Até 2015, foram raros os estados que adotaram planos voltados especificamente para a redução das mortes violentas. Na maior parte dos casos, eles se limitaram a implantar ações isoladas para lidar com o problema, normalmente a cargo das polícias. A maioria das iniciativas estaduais tem fracassado devido à falta de um planejamento abrangente capaz de envolver diversos atores em uma rede de políticas públicas. Também raros foram as unidades federativas que adotaram medidas para incrementar sua capacidade de coordenar e articular ações de segurança pública. A ausência de mecanismos de governança tem gerado problemas de dispersão e incoerência dessas ações.

Com frequência, falta foco às iniciativas para redução de homicídios. Apesar do fenômeno se concentrar em algumas áreas, grupos e situações de risco, as ações são dispersas. Os bairros com maior incidência de mortes não são necessariamente aqueles que recebem maiores efetivos e equipamentos de polícia. Esses locais, geralmente, não possuem

delegacias especializadas em investigação de mortes violentas, tampouco contam com programas voltados para a prevenção de violências.

Há problemas de incoerências, uma vez que algumas ações têm pouca relação como a redução dos homicídios. Não raro, os governos implantam programas inovadores de policiamento comunitário, vídeomonitoramento, rondas ostensivas, delegacias legais que, embora sejam importantes, não têm efeitos diretos na redução desses crimes. Também tem sido comum a adoção de estratégias tradicionais de policiamento voltadas para a prisão em flagrante de criminosos, rientadas por um discurso de guerra às drogas. Em alguns estados também são adotadas ações de enfrentamento às facções criminosas. E, em geral, os resultados são frustrantes porque essas estratégias tradicionais de policiamento têm mostrado pouca efetividade na redução das mortes violentas.

Mas, apesar dos problemas de dispersão e incoerência, o principal obstáculo para reduzir crimes dessa natureza é a falta de políticas públicas específicas. A despeito dos números e discursos sobre o tema, poucos governos elaboraram e implantaram políticas nesse sentido.

A ausência de uma agenda para a redução dos homicídios não é decorrência da invisibilidade do problema, mas sim da sua especificidade. Desde a década de 2000, as mortes violentas no país deixaram de ser invisíveis. Graças aos esforços de pesquisadores, elas ganharam visibilidade nacional e passaram a fazer parte do debate público sobre segurança. As cifras sobre os homicídios são amplamente conhecidas pela mídia, pelas autoridades políticas e pelas lideranças policiais.

Como vimos, as mortes violentas são bastante concentradas: suas principais vítimas são jovens negros, moradores dos bairros mais pobres das cidades que compõem as periferias das grandes cidades e regiões

metropolitana do Brasil. Portanto, um mesmo problema que atinge de diferentes formas boa parte das famílias brasileiras.

No plano discursivo, os homicídios não têm sido tratados como um fenômeno autônomo, com causas e dinâmicas próprias. De forma geral, eles são vistos como parte de um problema mais amplo, aparecendo como um indicador de segurança pública, junto com outras modalidades, como roubos, furtos e fraudes. Esses indicadores têm sido utilizados para descrever uma categoria mais abrangente chamada de violência. Entretanto, ela, a violência, é um conceito polissêmico que assume diferentes significados dependendo de quem fala. O desafio da formação da agenda é fazer com que essas mortes deixem de ser apenas um indicador da violência e se tornem um desafio cuja superação requer políticas específicas.

Como dito antes, o quadro dos homicídios começou a mudar a partir de meados da década de 2010. Entre 2011 e 2020, observou-se a redução dessas taxas nos seguintes estados: Distrito Federal (-51,4%), Alagoas (-51,1%), Paraná (-34,7%), Paraíba (-34,3%), Minas Gerais (-34,3%), Espírito Santo (-29,2%), São Paulo (-24,9%) e Santa Catarina (-23,6%). Três capitais brasileiras – São Paulo, Florianópolis e Brasília – registraram taxas inferiores a 15 homicídios por 100 mil habitantes.

Esses estados têm em comum a adoção de políticas de segurança públicas baseadas na gestão por resultados, sob três elementos: responsabilização dos comandantes e delgados-chefes; elaboração de indicadores e metas de desempenho; e criação de comitês gestores. Isso só foi possível graças à criação das regiões e áreas integradas de segurança públicas, as RISP e AISP, implantadas inicialmente no Rio de Janeiro com o objetivo de coincidir a área de competência dos

batalhões e delegacias. Em geral, a área de atuação dos batalhões e delegacias não coincidiam, o que tornava a coordenação e integração das ações muito difícil. E, portanto, impossibilitava a responsabilização dos gestores de polícia.

O passo seguinte foi o fortalecer a capacidade dos estados para produzir indicadores criminais confiáveis e desagregados em cada RISP e AISP. Isso permitiu que cada unidade federativa criasse seu próprio modelo de produção de estatísticas. Alguns estados fortaleceram as Secretarias de Segurança Pública para produzir os indicadores criminais; outros criaram órgãos específicos para desempenhar a tarefa.

Finalmente, foram criados comitês gestores para monitorar o desempenho das polícias. Em geral, esses órgãos são presididos pelos governadores e reúnem, além das polícias, representantes da educação, do planejamento, da infraestrutura, da saúde e da juventude. Também são convidados membros do judiciário e do Ministério Pública para participar das reuniões nas quais os comandantes e delegados-chefes são cobrados para alcançar metas de desempenho.

Esse modelo de gestão é uma solução caseira para o problema crônico da falta de integração e de objetivos das políticas de segurança pública. Em função dos bons resultados alcançados, nos últimos dez anos ele tem sido implantado em diversos estados, onde foi rebatizado como Pacto pela Vida, Estado Presente, Viva Brasília, Ceará Pacífico, RS Seguro e Paraíba Unida pela Paz.

CAPÍTULO 7

A Segurança Pública e o Medo do Crime

Não é apenas a criminalidade que tem afetado significativamente a vida dos brasileiros. O medo do crime também é um problema de segurança pública. Da mesma forma que os homicídios, as respostas estatais ao medo exigem a formação de redes de políticas públicas e alta capacidade de governança.

Ambos os fenômenos são alguns dos principais problemas enfrentados pela população. O debate público em geral tende a tratá-los como um único evento ou a considerá-los automaticamente associados. A criminalidade e o medo do crime, entretanto, são fenômenos autônomos. Embora possa existir algum grau de correlação (dependendo do grupo social e do lugar), eles têm dinâmicas próprias, causas e consequências distintas (HALE, 1996).

Algumas pesquisas têm mostrado que o medo do crime é alto mesmo em lugares onde as taxas de criminalidade são baixas (DAMMERT, MALONE, 2002; MICELI *et al.*, 2004; DAVIS, 2007; DAMMERT, 2016). O primeiro não é simplesmente o resultado do segundo evento ou das imagens e notícias produzidas pela mídia. Ele diz respeito a sentimentos difusos de ansiedades e incertezas que são resultado das

transformações das sociedades pós-modernas. Como um problema central dos novos tempos, ele tem consequências que podem ser percebidas em diferentes níveis. Seus efeitos psicológicos negativos podem causar algumas doenças mentais relacionadas a descrenças nos outros e em insatisfações com a vida urbana. No plano social, o medo do crime restringe alguns comportamentos, fragiliza os laços vicinais e esvazia os espaços públicos.

Ele também tem consequências econômicas, porque leva ao aumento de gastos das pessoas e empresas com segurança, produz processos de gentrificação e especulação imobiliária e condiciona as formas de acesso ao mercado. No plano político, o medo abre espaço para discursos punitivistas, sexistas, racistas e xenófobos. Ele é o combustível essencial da política do ódio.

Neste capítulo, discutirei algumas das suas principais consequências. Também analisarei quais são os grupos mais afetados pelo medo do crime, discutindo ainda o papel do Estado e das redes de políticas públicas no seu gerenciamento. Para isso utilizarei os dados da Pesquisa Distrital de Vitimização (PDV), realizada em 2015 pela Secretaria de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal.

Medo do crime e percepção de risco

Há uma grande confusão acerca do significado e das formas de medir o medo do crime. Por isso, é necessário distinguir três conceitos: vitimização, medo em si e percepção de risco de crime. A vitimização diz respeito ao fato de alguém ter sido vítima de ato criminoso. Obviamente, isso não implica a necessidade de o crime ter sido registrado na polícia, tampouco de o evento ter sido realmente tipificado

como tal. Nem todos os crimes relatados nas pesquisas de vitimização transformam-se em estatísticas criminais. Chamamos essa diferença de cifra oculta, que varia de acordo com o perfil da vítima, tipo e lugar do crime e da qualidade e legitimidade do serviço prestado pela polícia. Apenas em caráter ilustrativo, cabe salientar que dentre as ameaças e agressões que ocorreram no DF, naquele ano, somente 30,6% tiveram registro policial.

O medo do crime é uma propriedade emocional e psicológica que varia de intensidade em cada pessoa. Ele pode estar relacionado aos sentimentos difusos de incerteza com a vida moderna, à percepção de desordem e às dificuldades da vida urbana, bem como à violência e à criminalidade. É, portanto, uma combinação de tempo e percepção, de natureza efêmera e transitória e dependente das representações sociais que fazemos dos riscos e perigos que nos cercam. Essas representações variam de acordo com o perfil dos indivíduos, classe social e lugar onde residem (CHADDEE *et al.*, 2016).

Já a percepção de risco refere-se a um julgamento ou cálculo individual sobre as chances de ser vítima de crime. Se o medo é emocional e socialmente construído, a percepção de risco é racional e individualmente calculada (CHON, WILSON, 2016). Enquanto vitimização e medo não estão necessariamente associados, medo e percepção de risco frequentemente aparecem correlacionados.

As estatísticas criminais produzidas a partir dos registros policiais, embora sejam importantes, não contemplam todos os problemas relacionados à segurança pública. De certa forma elas focam nos crimes e nos criminosos, revelando muito pouco sobre as percepções dos cidadãos. Assim, para superar essa lacuna surgiram as pesquisas de vitimização. Elas consistem na aplicação de um survey numa amostra

populacional para medir, em geral, três aspectos: vitimização, confiança nas instituições (especialmente nas polícias) e o medo do crime (COSTA, LIMA, 2017).

Os primeiros estudos nesse sentido surgiram nos EUA na década de 1960, sendo logo difundidas em diversos países europeus, como Inglaterra, França e Noruega. No Brasil são raras as iniciativas governamentais que abordam o tema. Em 1988, o IBGE introduziu pela primeira vez, em sua Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), um questionário sobre vitimização. Em 2010, o Ministério da Justiça contratou o Instituto Datafolha para realizar a primeira pesquisa nacional de vitimização. Até o momento, esses são os dois únicos levantamentos nacionais.

Ao longo dos últimos 20 anos surgiram algumas pesquisas de abrangência local e sem periodicidade em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Elas foram realizadas graças ao esforço de universidades e instituições da sociedade civil, como a Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud), Instituto de Estudos sobre Religião (ISER) e Fundação Seade. O universo da amostra variou: alguns levantamentos se limitaram às capitais, outros abrangeram as regiões metropolitanas ou os estados; foram raras as realizadas em municípios do interior (CRUZ *et al.*, 2011); enquanto algumas se basearam em amostragens domiciliares e outras utilizaram o método de cotas. O período de referência também variou: enquanto algumas pesquisas perguntaram ao entrevistado se ele foi vítima de crime nos últimos 12 meses, outras utilizaram 5 anos como recorte temporal. De qualquer forma, com base nesses levantamentos buscou-se entender melhor os fenômenos associados ao medo do crime.

Em geral, para tal medição os pesquisadores perguntam se a pessoa se sente seguras nas seguintes situações: i) em casa sozinha; ii) em casa acompanhada pela família; iii) em casa acompanhada apenas pelo cônjuge; iv) no bairro onde reside de dia; v) no bairro onde reside à noite; vi) nos outros bairros da cidade de dia; e vii) nos outros bairros da cidade à noite.

Sobre percepção de risco, pergunta-se quais são as estratégias adotadas pela pessoa a fim de se proteger da violência e da criminalidade: i) evitar ficar em casa sozinho; ii) evitar usar algum transporte coletivo; iii) evitar frequentar locais onde haja consumo de bebidas alcoólicas; iv) evitar conversar ou atender pessoas estranhas; v) evitar frequentar locais com grande concentração de pessoas; vi) evitar sair à noite ou chegar muito tarde em casa; vii) evitar frequentar locais desertos ou eventos com poucas pessoas circulando; e viii) evitar sair de casa portando muito dinheiro, objetos e pertences que chamem a atenção.

Medo do crime e vitimização

As explicações sobre o fenômeno partem de duas perspectivas. Na primeira há uma ênfase nos aspectos que aumentam o medo, tais como vulnerabilidades físicas, sociais e desordens. A segunda se concentra na análise dos aspectos que reduzem o medo, como laços sociais, vínculos comunitários e confiança nas instituições (FRANKLIN, FRANKLIN, 2009).

Boa parte dos debates concentra-se na análise das vulnerabilidades, que podem ser físicas ou sociais (GOODEY, 1997; SCHAFER, HEUBNER, BRYNUM, 2006). O primeiro caso refere-se à percepção do risco de sofrer algum tipo de violência em função de desvantagem física

relacionada à falta de mobilidade, força ou competência. Já as vulnerabilidades sociais estão relacionadas às condições sociais de moradia, educação e renda (COHEN, FELSON, 2006, 1979; KILLIAS, CLERICI, 2000; PANTATZIS, 2000; FRANKLIN, FRANKLIN, 2009). Noutras palavras, as pessoas tendem a sentir mais medo se não são capazes de correr rápido, não se sentem fortes o suficiente para reagir a agressões, não podem comprar equipamentos de segurança para suas casas ou evitar áreas ou contextos problemáticos. Quatro grupos se enquadram mais frequentemente nessas situações: mulheres, idosos, negros e pobres.

Ao contrário do que supõe o senso comum, o medo do crime e a vitimização não necessariamente estão associados. Essa relação depende do tipo criminal e do número de vezes que a pessoa foi vitimada. Nos crimes violentos ou de vários crimes as vítimas tendem a sentir mais medo. Além desses aspectos, deve-se considerar também a vitimização indireta: quando a vítima é um membro da família (ou alguém com o qual mantém fortes laços afetivos), a associação entre vitimização e medo do crime tende a ser muito mais forte (WARR, ELLISON, 2000; TSELONI, ZARAFONITOU, 2008; GRAY *et al.*, 2008).

Em resumo, o fenômeno não é delimitado apenas pela vitimização. Essa relação depende de fatores psicológicos e sociais. Algumas pessoas utilizam técnicas de neutralização para diminuir o impacto do crime ou justificar ter sido vítima. Além disso, o medo do crime depende igualmente da forma como o mundo é construído através de representações produzidas e compartilhadas naquela sociedade (BOX, HALE, ANDREWS, 1988; TSELONI, ZARAFONITOU, 2008).

A Pesquisa Distrital de Vitimização verificou que 33,8% da população do Distrito Federal havia vivenciado, em 2015, algum tipo de crime. Desse total, 12,7% foram vítimas de crimes violentos como

roubos, agressões físicas e ofensas sexuais. A maior parte dos entrevistados (66,2%) disse que não havia sido vítima de nenhuma natureza criminal analisada. Por outro lado, 0,3% declarou ter sido atingido por 5 ou mais crimes.[1]

Tabela 7.1 – Percentual de população vitimada por crime (DF/2015).

Vitimização nos últimos 12 meses	Sim	Não
Geral (furtos, roubos, agressões físicas, ameaças, ofensas sexuais, fraudes e discriminação)	33,8%	66,2%
Violenta (roubos, agressões físicas e ofensas sexuais)	12,7%	87,3%

Fonte: Pesquisa de Vitimização Distrital (GDF/SSP, 2015)

No que se refere à sensação de segurança, os dados da pesquisa revelaram que as situações de medo do crime eram mais comuns durante a noite e em regiões desconhecidas da vítima (outros bairros da cidade). Por outro lado, as pessoas tendiam a se sentir mais seguras em casa e no bairro onde residiam, principalmente durante o dia. Apenas 16,1% dos entrevistados não se sentiam inseguros em nenhuma situação, enquanto 13,3% declararam-se inseguras em todas as situações analisadas.

A pesquisa mostrou que o fato de a pessoa ter sido vítima de crime praticamente não afetava a sua percepção de risco. Ou seja, não é a vitimização que faz alguém mudar suas condutas diárias. Além disso, os números mostram que também é muito baixa a relação entre a

[1] Envolveu a realização de um survey em uma amostra de 19.537 membros da população residente no Distrito Federal com idade acima de 16 anos. A pesquisa, representativa da situação do DF e de cada uma das suas 31 Regiões Administrativas em particular, teve uma margem de erro de 0,7% quando retrata a situação de todo o território distrital.

vitimização e o medo do crime. As pessoas que declararam sentir mais medo não foram necessariamente aquelas vitimadas por algum ato criminoso. Por último, os dados da Pesquisa Distrital de Vitimização mostraram que aquelas que sentem mais medo tendem a mudar suas rotinas com mais frequência (COSTA, DURANTE, 2018).

Tabela 7.2 – Medo do crime por situações ou locais (DF – 2015).

Situações	Medo do Crime			
	Muito seguro	Seguro	Inseguro	Muito inseguro
Casa acompanhado apenas pelo cônjuge	15,2%	68,4%	14,1%	2,3%
Casa acompanhado familiares	14,4%	68,6%	14,7%	2,2%
Casa sozinho	9,1%	65,4%	22,2%	3,3%
Bairro onde reside durante o dia	5,5%	53,9%	34,1%	6,4%
Bairro onde reside durante a noite	3,0%	31,9%	43,4%	21,7%
Outros bairros durante o dia	1,4%	33,3%	54,2%	11,1%
Outros bairros durante a noite	0,9%	18,8%	53,6%	26,7%

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

É fato que a criminalidade em geral afeta pouco o medo e a percepção de risco. Alguns tipos de crimes violentos, entretanto, afetam significativamente a sensação de segurança dos cidadãos. Os roubos, as ameaças e as agressões são os eventos que mais causam medo na população. De acordo com a pesquisa, as pessoas vitimadas por roubo tiveram 82,9% mais chance de sentir medo no bairro onde residiam durante o dia do que as que não foram vítimas de roubo. Da mesma forma, aquelas submetidas à discriminação tinham 40,2% de chance

de sentirem medo no seu próprio bairro de dia. Entre aquelas que haviam sofrido algum tipo de ameaça esse percentual foi de 31,4%.

Tabela 7.3 – Razão de chance entre vitimização e medo do crime.

Situações Medo			Tipos Criminais						
			Fraudes	Discriminação	Ameaças	Agressões	Furto	Roubo	Ofensas Sexuais
Bairro onde reside	Dia		22,7%	40,2%	31,4%		38,0%	82,9%	-
	Noite		28,3%	43,4%	23,5%	24,2%	12,7%	83,8%	55,4%
Outros bairros	Dia		15,3%	17,0%		18,5%	28,0%	52,5%	-
	Noite		14,4%	22,3%		23,9%	27,7%	61,7%	46,6%
Casa	Sozinho		-	28,2%	45,6%	-	28,8%	55,7%	-
	Acom-panhado	Familia-res	-	26,1%	44,7%	-	37,8%	63,2%	-
		Cônjuge	-	33,8%	49,0%	-	30,6%	64,0%	-

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

Medo do crime, gênero, renda, raça e idade

Os estudos apontam que as mulheres se destacam entre os grupos mais vitimados, com mais medo e maior percepção de risco. As diferenças de gênero se sobressaem em todos os grupos etários, faixas de renda ou nível de escolaridade. Isso ocorre em função dos seguintes aspectos. Primeiro, o temor de estupro influencia fortemente a percepção de risco. Além disso, há na mulher uma preocupação sempre presente de ser vítima de algum outro tipo de agressão sexual. Segundo, o medo dessa agressão influencia também o temor de outros tipos de crime não

sexuais, mas que envolvam alguma forma de interação entre vítima e agressor. Por último, essa percepção de risco implica diferenças no estilo de vida e marcam profundamente a socialização feminina (HALE, 1996; FERRARO, 1996; ÖZASCILAR, 2013).

O levantamento de 2015 mostrou que as mulheres constituíam o grupo social majoritariamente vitimado. Em cinco das sete naturezas criminais avaliadas elas foram mais vitimadas que os homens, sendo sua vitimização significativamente maior nos crimes sexuais, discriminações e ameaças. Eles foram mais vitimados apenas nos crimes de fraudes e furtos.

As mulheres constituíram o grupo social com maior medo do crime. Elas se destacaram em todas as situações analisadas, sendo a insegurança significativamente maior em casa e no bairro onde residiam. Também formaram o grupo com maior percepção de risco. Em todas as situações analisadas, foram as que mais modificaram sua rotina, especialmente envolvendo evitar ficar em casa sozinha, frequentar locais de consumo de bebida alcoólica ou conversar e atender pessoas estranhas.

Os estudos também indicam que a renda familiar e a raça/cor das pessoas estão significativamente associadas ao medo e à percepção de risco. Isso acontece em função de fatores ambientais e sociais, uma vez que esses grupos normalmente residem em áreas degradadas ou de frágil infraestrutura urbana, com altas taxas de criminalidade e incivilidades. O medo e a percepção de risco existentes nessas localidades afetam a confiança e a coesão social. Além disso, a estigmatização dessas áreas aumenta o clima de desconfiança e a tensão entre os agentes estatais (sobretudo os policiais) e a comunidade (BOX, HALE, ANDREWS, 1988; HALE, PACK, SALKELD, 1994).

A Pesquisa Distrital de Vitimização apontou que as situações de vitimização criminal estavam distribuídas de forma bastante desigual entre os grupos sociais estratificados segundo renda familiar e raça. Em relação à renda familiar, podemos destacar que as fraudes e furtos vitimaram principalmente as pessoas com renda familiar acima de 15 salários mínimos, enquanto as discriminações e crimes sexuais atingiram especialmente as pessoas com renda entre 5 e 15 salários mínimos. No que se refere à raça, podemos afirmar que os negros concentram as vitimizações por discriminação, ameaça e agressão e os brancos, as vitimizações por fraudes e crimes sexuais.

No contexto do medo do crime, quando se trata de renda familiar, encontramos um grupo (renda menor que 5 SM) que se destacou por ser sempre o que apresenta o maior medo, independentemente da situação. Em quatro situações, as pessoas com renda menor que 2 salários mínimos apresentaram maior insegurança, sendo o medo significativamente maior em casa e no bairro onde residiam. Os negros apresentaram mais medo do crime do que os brancos, mas este não foi um padrão para todas as situações analisadas. Em quatro situações os negros disseram se sentir mais inseguros, sendo o medo significativamente maior em casa e no bairro onde residiam. Por outro lado, à noite, fosse no bairro de residência ou em outros, os pardos disseram-se mais inseguros.

Ainda de acordo com o levantamento, a percepção de risco do crime apareceu distribuída de forma bastante desigual entre os grupos sociais estratificados segundo renda familiar e raça. Podemos apenas destacar que as pessoas com renda até dois salários mínimos foram as que mais evitaram frequentar locais onde houvesse consumo de bebida alcoólica e grande concentração de pessoas. Por outro lado, aquelas com renda familiar entre 2 e 5 salários mínimos foram as que mais evitaram frequentar

locais ou eventos com poucas pessoas ou sair de casa portando dinheiro ou objetos que chamassem a atenção. Quanto à raça, destacamos que os brancos foram os que mais evitaram algum transporte coletivo que precisariam usar e atender ou conversar com pessoas estranhas; brancos e negros foram os que mais disseram evitar sair à noite ou chegar tarde em casa e frequentar lugares para o consumo de bebidas alcoólicas.

A idade é outro fator fortemente associado ao medo do crime e à percepção de risco. Embora sejam menos vitimadas, as pessoas mais idosas tendem a sentir maior insegura. Isso se deve à evidente vulnerabilidade desse grupo etário, que afeta fortemente a sua percepção de risco, alterando seu estilo de vida a fim de diminuir sua exposição (WARR, 1984; CECCATO, BAMZAR, 2016).

A pesquisa de 2015 mostrou que as pessoas com idade até 24 anos constituíam o grupo social majoritariamente vitimado. Dentre as sete naturezas criminais avaliadas, em seis essas pessoas apareceram como as mais vitimadas, sendo sua vitimização significativamente maior no contexto das ofensas sexuais, roubos e ameaças. As pessoas com idade entre 40 e 59 anos constituíram o grupo social com maior medo do crime. Elas disseram se sentir mais inseguras em todas as situações analisadas. Por fim, aquelas acima de 59 anos formaram o grupo com maior percepção de risco. Elas relataram evitar especialmente algum transporte coletivo que precisassem usar, frequentar locais onde houvesse consumo de bebida alcoólica e grande concentração de pessoas.

Medo, desordens e incivilidades

Além dos aspectos individuais, alguns fatores ambientais também tendem a aumentar a sensação de insegurança. Os estudos têm

apontado que as desordens e incivilidades estão fortemente associadas ao medo do crime. Os moradores de regiões com baixas taxas de criminalidade, mas altos índices de medo, consistentemente, apontam que são essas incivilidades e desordens, e não a criminalidade em geral, os maiores problemas da comunidade (LEWIS, SALEM, 1986; BOX *et al.*,1988; DONNELLU, 1988; SKOGAN, 1990).

Alguns estudiosos têm diferenciado ambos os aspectos. Eles postulam que as desordens estão mais fortemente associadas ao medo do crime, enquanto as incivilidades referem-se às condutas criminosas ou antissociais de alguns membros da comunidade. Locais com alta frequência de crimes interpessoais (roubos, ameaças, tráfico de drogas e agressões) tenderiam a aumentar esse medo. Da mesma forma, a presença de pessoas drogadas e alcoolizadas, bem como prostituição e moradores de rua, estaria diretamente associada à sensação de insegurança. Já as desordens estariam relacionadas às características físicas do ambiente: locais com infraestrutura deteriorada, áreas abandonadas, sujas, barulhentas e mal iluminadas, tenderiam a aumentar essa sensação (WIKSTRÖM, DOLMÉN, 2001; SAMPSON, RAUDENBUSH, 2004; KERSHAW, TSELONI, 2005; CECCATO, 2016).

O ambiente social não impacta o medo do crime apenas devido à presença de desordens e incivilidades. Ele também está associado ao medo em função da coesão social de cada comunidade. Os estudos sugerem que haveria uma correlação negativa entre coesão social e medo do crime, enquanto conhecer e confiar nos vizinhos, bem como ter amigos no bairro, tenderia a reduzi-lo (BOX *et al.*, 1988; HALE *et al.*, 1994; SAMPSON, RAUDENBUSH, 1999).

No momento do levantamento, as desordens e incivilidades mais frequentes no Distrito Federal eram a combinação de ruído, música

alta, gritaria e cheiro ruim. De acordo com a pesquisa, 63,6% da população teriam tido contato com esses fenômenos na sua vizinhança; outras situações também bastante frequentes eram pessoas vivendo na rua, pedintes e vendedores ambulantes (63,0%) e barulhos de tiro (48,8%). Por outro lado, apenas 10% disseram conviver com flanelinhas e guardadores de carro e 14%, com imóveis ou veículos abandonados ou destruídos nas ruas da vizinhança onde residiam.

Dentre as desordens e incivilidades analisadas, os barulhos de tiro causavam o maior impacto na sensação de segurança. As pessoas que ouviram tiros tinham 77,3% de chances de sentir medo. Conviver com prostituição, som alto e arruaças também aumentava as chances de sentirem-se inseguras. Por outro lado, a presença de flanelinhas ou guardadores de carro e camelôs apareceram como fatores de diminuição de medo do crime.

Cerca de 2,4% da população distrital viviam em regiões que combinavam barulhos de tiro, música alta, ruído, cheiro ruim, prostituição, jogo e instalações irregulares que atrapalhavam a circulação de pessoas. Nessas áreas, a sensação de insegurança e percepção de risco foram bem mais elevadas que no restante do DF. Cerca 51% dos moradores dessas áreas se sentiam inseguros de dia e 75% à noite, ao passo que no restante do Distrito Federal esses percentuais foram, respectivamente, de 40,5% e 64,1%. Além disso, 40% dos moradores dessas áreas disseram se sentir inseguros em casa sozinhos, 32% se sentiam inseguros em casa acompanhados, contra 25,5% e 16,9%, respectivamente, para o restante do DF. Ou seja, algumas poucas áreas concentravam um grande número de incivilidades e desordens. Naquelas onde isso acontecia o medo e a percepção de risco foram significativamente maiores.

Tabela 7.4 – Razão de chance expressando o impacto das situações de desordem no medo (DF – 2015).

	Contextos de medo	Pessoas pichando ou fazendo arruaça	Imóveis ou carros abandonados	Prostituição, jogo e instalações irregulares	Ruído, música alta e cheiro ruim	Moradores de rua, pedintes e camelôs	Flanelinhas ou guardadores de carro	Terrenos com lixo e mato alto	Barulhos de tiro
Medo	Bairro reside dia	27,1%		35,7%	30,3%		-23,1%	-7,7%	77,3%
	Bairro reside noite	20,7%	-14,6%	29,7%	39,4%	19,1%	-35,4%		61,6%
	Outros bairros dia	24,5%	10,9%	38,7%	25,7%	-18,3%	-38,2%	-9,2%	39,0%
	Outros bairros noite	29,6%		24,2%	32,5%		-48,9%		26,0%
	Casa Sozinho		-10,9%	32,9%	18,1%	-9,3%	-33,9%	10,2%	76,5%
	Casa acompanhado familiares			44,3%		-22,6%	-22,6%	10,0%	81,3%
	Casa acompanhado cônjuge			42,3%	12,7%	-9,8%	-16,8%	11,7%	83,9%

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

Medo do crime e qualidade dos serviços públicos

A percepção sobre a qualidade dos serviços públicos também influencia a sensação de insegurança e o medo do crime. Dentre as seis dimensões de serviços públicos, a iluminação (59,9%) e a coleta de lixo (57,7%) receberam as melhores avaliações. Já a organização do trânsito (35,2%) e a pavimentação de ruas e calçadas foram avaliados como de qualidade moderada (35,8%); já as taxas de disponibilidade de locais de esporte, cultura e lazer ficaram em 24,8% e o transporte público, 23,1%.

Dentre essas dimensões, iluminação, pavimentação e manutenção das ruas e calçadas e os locais de esporte, cultura e lazer foram os itens que mostraram ter maior impacto sobre o medo da população,

especialmente a sensação de insegurança no bairro onde a pessoa residia, fosse à noite ou durante o dia. Assim, 36,4% dos moradores que avaliaram bem a iluminação pública no Distrito Federal disse sentir medo no seu bairro durante o dia, percentual que subiu para 50,5% entre aqueles que a avaliaram mal. O mesmo pode ser dito em relação à pavimentação das ruas: entre os que avaliaram bem esse serviço público, 33,7% sentiam medo no seu bairro de dia, enquanto 46,5% daqueles que avaliaram mal o serviço disse sentir medo.

Tabela 7.5 – Impacto da qualidade dos serviços no medo 1 (DF – 2015).

Dimensões vitimização	Contextos de medo	Iluminação das ruas				Pavimentação e manutenção das ruas e calçadas			
		Bom	Regular	ruim	Dif. ruim/Bom	Bom	Regular	Ruim	Dif. ruim/bom
Medo	Bairro reside dia	36,4%	44,3%	50,5%	14,1%	33,7%	41,8%	46,5%	12,8%
	Bairro reside noite	61,4%	68,2%	74,2%	12,8%	57,2%	66,8%	71,6%	14,4%
	Outros bairros dia	62,0%	67,1%	74,9%	12,9%	61,2%	65,1%	69,6%	8,4%
	Outros bairros noite	77,8%	82,7%	86,3%	8,5%	76,0%	81,4%	83,8%	7,8%
	Casa sozinho	23,7%	25,8%	31,7%	8,0%	22,2%	26,8%	27,6%	5,4%
	Casa acompanhado familiares	15,9%	16,9%	21,1%	5,2%	15,3%	18,4%	17,5%	2,2%
	Casa acompanhado cônjuge	15,5%	16,1%	20,5%	5,0%	14,8%	17,6%	17,2%	2,4%

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

A qualidade dos equipamentos de esporte, cultura e lazer também afeta a sensação de segurança. Na pesquisa de 2015, entre aqueles que consideravam que esses locais no bairro onde residiam tinham

qualidade boa, 30% disseram ter medo durante o dia, enquanto os que expressaram opinião contrária, 47% sentiam medo. Já o impacto dos serviços de coleta de lixo na sensação de segurança foi menor.

Tabela 7.6 – Impacto da qualidade dos serviços no medo 2 (DF – 2015).

	Contextos de medo	Coleta de lixo e entulho nas ruas				Locais de esporte, cultura e lazer			
		Bom	Regular	Ruim	Dif.	Bom	Regular	Ruim	Dif.
Medo	Bairro reside dia	38,4%	42,6%	45,5%	7,1%	29,6%	40,1%	46,6%	17,0%
	Bairro reside noite	64,1%	65,2%	68,7%	4,6%	53,6%	64,5%	71,5%	17,9%
	Outros bairros dia	63,7%	67,1%	68,1%	4,4%	58,1%	64,7%	69,6%	11,5%
	Outros bairros noite	80,4%	80,4%	79,8%	-0,6%	74,2%	80,4%	83,5%	9,3%
	Casa sozinho	23,1%	27,2%	31,4%	8,3%	18,8%	23,9%	29,9%	11,1%
	Casa acompanhado familiares	14,6%	18,9%	22,8%	8,2%	12,8%	16,3%	19,6%	6,8%
	Casa acompanhado cônjuge	14,5%	17,6%	22,2%	7,7%	12,3%	15,3%	19,3%	7,0%

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

Finalmente, com à relação a qualidade do transporte público, 33,5% daqueles que avaliaram bem o serviço declarou ter medo no seu bairro de dia. Esse percentual subiu para 44,0% entre os que achavam esse serviço ruim. A percepção sobre a qualidade da organização do trânsito impactou pouco a sensação de insegurança da população.

Tabela 7.7 – Impacto da qualidade dos serviços no medo 3 (DF – 2015).

Dimensões vitimização	Contextos de medo	Transportes públicos				Organização do trânsito (placas, faixas, etc.)			
		Bom	Regular	Ruim	Dif.	Bom	Regular	Ruim	Dif.
Medo	Bairro reside dia	33,5%	42,5%	44,0%	10,5%	35,7%	43,5%	42,4%	6,7%
	Bairro reside noite	58,4%	66,4%	68,7%	10,3%	60,1%	67,3%	68,2%	8,1%
	Outros bairros dia	58,4%	64,8%	69,5%	11,1%	61,8%	67,5%	66,3%	4,5%
	Outros bairros noite	76,4%	79,8%	83,0%	6,6%	77,3%	81,6%	82,3%	5,0%
	Casa sozinho	21,3%	27,7%	27,2%	5,9%	21,9%	27,6%	27,2%	5,3%
	Casa acompanhado familiares	13,3%	19,7%	18,0%	4,7%	13,4%	20,0%	18,3%	4,9%
	Casa acompanhado cônjuge	12,7%	18,6%	17,8%	5,1%	13,3%	19,2%	17,6%	4,3%

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

A polícia e o medo do crime

As pesquisas têm indicado que as polícias desempenham papel importante na redução do medo (HALE, 1996). A sua simples presença nas ruas pode ser suficiente para aumentar a sensação de segurança. Exatamente por isso a saturação de área é a estratégia mais frequentemente utilizada. Entretanto, ainda que relativamente bem-sucedido, esse tipo de estratégia de policiamento tem sérias limitações de tempo

e espaço: não pode ser empregada por muito tempo, tampouco pode ser aplicada a todos os bairros. Além disso, frequentemente são os bairros mais ricos que recebem esse policiamento por tempo limitado. Por esses motivos, a saturação de área tem sido apontada como uma estratégia excludente, reforçando as desigualdades sociais (WINKEL, 1988; BENNETT, 1991).

As iniciativas que conseguiram maior sucesso na redução do medo foram aquelas que aumentaram a presença física de policiais e que buscaram maior envolvimento da polícia na vida das comunidades. Elas incluem policiamento a pé, acompanhamento das vítimas, realização de reuniões e apresentação de relatórios para a comunidade, instalação de postos policiais e visitas às residências (TRAJANOWICS, 1986; GOLDSTEIN, 1990).

Sem dúvida, independente da estratégia, as polícias têm papel central na redução do medo: diminuindo a frequência de alguns crimes, produzindo nas pessoas a sensação de que elas não estão sozinhas e indefesas diante da ação dos criminosos, reforçando os laços de solidariedade e os mecanismos de coesão social. Mas, para isso, é necessário que elas gozem da confiança dos cidadãos. Sem isso as pessoas não estarão dispostas a cooperar com as investigações ou a ajudar os programas comunitários (SOUTLAND, 2001; MASTROFSKI *et al.*, 2001; DAVIS, HENDERSON, 2003). Nesse contexto, dentre os fatores que mais impactam o medo estão a confiança e a satisfação com os serviços policiais. Alguns estudos sugerem que pessoas que confiam na polícia tendem a sentir menos medo (BOX *et al*, 1988; BENNETT, 1991; HANDOW *et al.*, 2003; SCHEIDER *et al.*, 2003).

Na América Latina, vale destacar a situação do Chile. Apesar de a incidência da violência e criminalidade ser baixa e de a polícia

(carabineiros) ser a instituição pública mais bem avaliada no país, o medo dos chilenos vem crescendo continuamente. A partir daí, Lucia Dammert concluiu que o medo do crime constitui um problema social autônomo em relação à criminalidade. Para explicar essa situação contraditória, na qual uma boa avaliação da polícia convive bem com um medo cada vez maior do crime, a autora destaca que prevalece na população uma percepção de que a polícia está de mãos atadas porque não tem as funções e capacidades para atuar e a justiça libera a maior parte dos presos sem nenhum castigo. Por fim, Dammert traz ainda a constatação de que as pessoas de maior nível socioeconômico, justamente as menos vitimadas e, por conseguinte, as que menos buscam os serviços policiais, são as que mais confiam neles. Por outro lado, os menos privilegiados, que são de modo geral mais vitimados, têm uma confiança menor e, entre essas pessoas, aquelas que buscam o serviço da polícia são as que possuem a menor confiança nela (DAMMERT, 2016).

O desempenho policial é algo difícil de medir. É preciso diferenciar a confiança na instituição da satisfação com os serviços prestados pela instituição. Afinal de contas, podemos confiar nas polícias e não estarmos satisfeitos com os seus serviços. Além disso, pode haver percepções distintas sobre a qualidade da sua atuação entre aqueles cidadãos que tiveram contato com policiais e aqueles que não tiveram (OLIVEIRA, 2011).

A Pesquisa Distrital de Vitimização avaliou esse desempenho a partir das seguintes dimensões: presença e qualidade do policiamento na vizinhança onde a pessoa reside; o fato dela ter presenciado sua atuação, seja cliente ou não; a confiança na instituição; a qualidade da conduta dos agentes de polícia e do serviço

prestado por ela; e a presença da violência policial na vizinhança onde a pessoa reside.

Presença e qualidade do policiamento e o medo do crime

No Distrito Federal, em 2015, 93,4% dos entrevistados afirmaram ter visto policiamento motorizado e 37% viram policiamento a pé na vizinhança. A primeira modalidade foi mais bem avaliada que a segunda. Em relação ao policiamento em viatura ou moto, 32% o consideraram ótimo/bom e 28%, ruim/péssimo, enquanto na modalidade a pé, 22% a avaliaram como ótima/boa e 49%, ruim/péssima.

A análise dos impactos desses fatores no medo dos indivíduos sugere que as pessoas que percebem a presença de policiamento nas vias públicas da vizinhança, especialmente a pé, sentem menos medo. No caso do levantamento de 2015, o medo no bairro onde o entrevistado residia durante o dia esteve presente em 25% dos que consideravam o policiamento a pé na vizinhança como bom/ótimo e 32% dos que entendiam o policiamento em viatura na vizinhança como bom/ótimo. Cabe salientar que quanto melhor a qualidade desse serviço, independentemente de ser a pé ou em viatura, menor é o medo.

Os resultados da Pesquisa Distrital de Vitimização nos permitiram concluir que a modalidade a pé tem impacto concentrado especialmente no medo das pessoas em casa e nas vias públicas do bairro onde elas residem. O policiamento em viatura/moto teve impacto menor que o a pé, sendo mais homogêneo entre as diversas situações analisadas, embora continuasse concentrado na casa e nas vias públicas do bairro de residência. O menor impacto do policiamento, seja a pé ou em viatura/moto, foi no medo nas vias públicas dos outros bairros da cidade.

Tabela 7.8 – Medo do crime e presença e qualidade do policiamento na vizinhança (DF – 2015).

Categorias	Policiamento a Pé					Policiamento em Viatura				
	Ótimo/ bom	Regular	Ruim/ péssimo	Não existe	Dif. ótimo/não existe	Ótimo/bom	Regular	Ruim/péssimo	Não existe	Dif. ótimo/não existe
Bairro onde reside durante o dia	25,3	35,4	38,5	44,2	42,8%	31,6	42,0	47,8	44,8	29,5%
Bairro onde reside durante a noite	47,1	56,8	65,7	68,9	31,6%	57,6	67,1	71,1	64,7	11,0%
Outros bairros durante o dia	50,4	62,5	64,1	68,3	26,2%	58,0	66,8	70,4	70,4	17,6%
Outros bairros durante a noite	68,0	75,4	81,9	82,5	17,6%	76,7	82,4	81,2	82,0	6,5%
Casa sozinho	15,6	20,8	24,6	27,9	44,1%	18,3	25,3	33,3	27,4	33,2%
Casa acompanhado familiares	8,9	13,1	17,6	18,6	52,2%	10,4	16,8	23,9	19,9	47,7%
Casa acompanhado só do cônjuge	8,2	11,9	16,5	18,4	55,4%	10,2	16,5	22,6	19,7	48,2%

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

A atuação da polícia na vizinhança e o medo do crime

No ano da pesquisa, parte significativa da população do Distrito Federal viu a Polícia Militar executando alguma atividade em sua vizinhança. Desta, 19% disseram ter visto a atuando em operações de apreensão de armas ou drogas; 32%, revistando veículos; 49%,

revistando pessoas; e 32%, detendo pessoas. Os dados mostraram que medo do crime foi maior entre aquelas pessoas que presenciaram a atuação policial. Cerca de 36% dos entrevistados que não presenciaram essa ação disse que tinham medo no seu bairro durante o dia. Esse percentual subiu para quase 44% entre aquelas que presenciaram a atuação dos policiais.

Tabela 7.9 – Medo do crime e percepção da atuação da PM na vizinhança (DF – 2005).

Categorias	Presenciou a atuação da PM		
	Não	Sim	Dif. (%)
Bairro onde reside durante o dia	36,2%	43,9%	-7,7%
Bairro onde reside durante a noite	60,1%	68,8%	-8,7%
Outros bairros durante o dia	62,4%	67,4%	-5,0%
Outros bairros durante a noite	76,9%	82,8%	-5,9%
Casa sozinho	23,4%	27,0%	-3,6%
Casa acompanhado familiares	16,0%	17,7%	-1,7%
Casa acompanhado apenas pelo cônjuge	15,1%	17,5%	-2,4%

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

Contato com a polícia e o medo do crime

Estabelecer um contato direto com a polícia é menos frequente do que presenciar sua atuação. Na pesquisa do Distrito Federal, o maior percentual (9%) da população que manteve esse contato o fez para solicitar informações, 7% para comunicação de crime, 5% por meio de blitz, 4% para solicitar assistência ou primeiros socorros e 3% por acidentes de trânsito. Dentre essas pessoas, foi possível perceber um

aumento da sensação de insegurança, sendo maior o impacto de medo no bairro onde elas residiam. Assim, o medo nas vias públicas nessas áreas esteve presente em 45% dos respondentes que tiveram contato com a polícia e 39% dos que não estabeleceram contato.

Tabela 7.10 – Medo do crime e contato estabelecido com a polícia (DF – 2015).

Categorias	Contato com a polícia		
	Não	Sim	Dif. (%)
Bairro onde reside durante o dia	39,3%	45,0%	-5,7%
Bairro onde reside durante a noite	63,9%	69,0%	-5,1%
Outros bairros durante o dia	64,8%	66,8%	-2,0%
Outros bairros durante a noite	79,4%	83,4%	-4,0%
Casa sozinho	25,3%	25,9%	-,6%
Casa acompanhado familiares	16,9%	17,1%	-,2%
Casa acompanhado apenas pelo cônjuge	16,4%	16,8%	-,4%

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

Confiança na polícia e o medo do crime

A confiança da população do Distrito Federal tanto na Polícia Militar quanto na Polícia Civil foi elevada. Apenas 17,8% disseram não confiar na PM e apenas 12,7%, na PC. O impacto desse sentimento mostrou ser significativo. Assim, foi possível perceber que em relação ao medo no bairro onde residia durante o dia, dentre os que disseram confiar muito na PMDF, 31% se sentiam inseguros e dentre

os que não confiavam, 50%. Outro ponto a ser salientado: o impacto da confiança na Polícia Militar foi maior do que na Polícia Civil. Tal percepção exerceu um impacto maior no medo quando a pessoa estava no bairro onde residia, tanto durante o dia quanto à noite. Por outro lado, foi menor à noite quando a pessoa estava em casa acompanhada ou em outro bairro, distinto daquele onde ela residia.

Tabela 7.11 – Medo do crime e confiança na PMDF e PCDF (DF – 2015).

Categorias	Confiança na Polícia Militar				Confiança na Polícia Civil			
	Confia muito	Confia pouco	Não confia	Dif. (Confia muito – Não confia)	Confia muito	Confia pouco	Não confia	Dif. (Confia muito – Não confia)
Bairro onde reside durante o dia	30,5%	42,0%	49,9%	-19,4%	32,5%	42,4%	49,6%	-17,1%
Bairro onde reside durante a noite	55,8%	66,9%	71,9%	-16,1%	58,0%	67,1%	71,1%	-13,1%
Outros bairros durante o dia	57,9%	66,7%	70,8%	-12,9%	59,5%	66,7%	71,3%	-11,8%
Outros bairros durante a noite	76,0%	81,4%	82,7%	-6,7%	77,0%	81,4%	82,8%	-5,8%
Casa sozinho	18,9%	26,1%	32,6%	-13,7%	20,0%	26,4%	33,3%	-13,3%
Casa acompanhado por familiares	12,4%	17,0%	23,3%	-10,9%	13,4%	17,4%	23,0%	-9,6%
Casa acompanhado apenas pelo cônjuge	12,6%	16,4%	22,0%	-9,4%	13,7%	16,5%	22,3%	-8,6%

Fonte: GDF/SSP - Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

Qualidade do serviço prestado pela polícia e o medo do crime

A população do Distrito Federal avaliou de modo positivo a maior parte das atividades executadas pelas polícias militar e civil. Cabe destacar que, em relação à PCDF, 59% consideraram ótima/boa a investigação de crimes na comparação com a PMDF; 58% avaliaram como ótimas/boas as abordagens em blitz e revistas pessoais.

De forma geral, aqueles que avaliaram positivamente os serviços de ambas as instituições tendiam a ter menos medo que os que estavam insatisfeitos. No âmbito da Polícia Militar, as duas atividades mais impactantes na determinação do medo foram a rapidez e a qualidade do atendimento emergencial; no da Polícia Civil, a qualidade da investigação dos crimes. As atividades menos impactantes foram a abordagem da PM em blitz e as revistas pessoais e a elaboração de documentos pela PC ("nada consta" e "registro de ocorrências").

O impacto da qualidade do serviço prestado foi mais forte fora do ambiente doméstico, especialmente durante o dia e no bairro onde a pessoa residia. Por outro lado, esse impacto foi muito pequeno no ambiente doméstico, sobretudo quando a pessoa estava acompanhada em casa.

Tabela 7.12 – Medo do crime e qualidade do serviço prestado pela PMDF (DF – 2015).

Categorias	Rapidez e qualidade no atendimento emergencial				Abordagem policial em blitz e revistas pessoais				Trabalho na organização e ordenamento do trânsito			
	Ótimo/bom	Regular	Ruim/péssimo	Dif. ótimo/ruim	Ótimo/bom	Regular	Ruim/péssimo	Dif. ótimo/ruim	Ótimo/bom	Regular	Ruim/péssimo	Dif. ótimo/ruim
Bairro onde reside durante o dia	35,6	41,9	51,4	-15,8	37,5	42,1	47,9	-10,4	36,9	42,6	49,3	-12,4
Bairro onde reside durante a noite	59,4	67,2	74,8	-15,4	61,9	66,4	69,6	-7,7	61,8	67,4	71,9	-10,1
Outros bairros durante o dia	60,6	66,8	74,0	-13,4	61,7	67,4	72,6	-10,9	61,6	67,9	74,4	-12,8
Outros bairros durante a noite	76,2	82,1	86,5	-10,3	78,0	81,4	83,0	-5,0	78,0	82,4	85,2	-7,2
Casa sozinho	23,6	25,7	31,3	-7,7	23,4	26,5	31,0	-7,6	22,9	27,3	31,7	-8,8
Casa acompanhado familiares	16,0	16,8	21,2	-5,2	15,5	18,4	22,5	-7,0	15,2	18,9	21,7	-6,5
Casa acompanhado pelo cônjuge	15,8	16,3	20,5	-4,7	15,2	17,8	21,3	-6,1	14,6	18,4	22,0	-7,4

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

Tabela 7.13 – Medo do crime e qualidade do serviço prestado pela PCDF (DF – 2015).

Categorias	Investigação do crime				Rapidez e qualidade na elaboração de documentos			
	Ótimo/bom	Regular	Ruim/péssimo	Dif. ótimo/ruim	Ótimo/bom	Regular	Ruim/péssimo	Dif. ótimo/ruim
Bairro onde reside durante o dia	36,9%	43,9%	50,9%	-14,0%	37,5%	43,3%	47,7%	-10,2%
Bairro onde reside durante a noite	62,1%	68,3%	71,4%	-9,3%	62,5%	67,2%	70,1%	-7,6%
Outros bairros durante o dia	61,8%	68,6%	74,4%	-12,6%	61,9%	67,9%	71,6%	-9,7%
Outros bairros durante a noite	77,4%	83,7%	85,1%	-7,7%	77,7%	82,7%	84,6%	-6,9%
Casa sozinho	23,8%	26,8%	31,0%	-7,2%	23,9%	26,6%	30,6%	-6,7%
Casa acompanhado familiares	15,8%	17,9%	21,3%	-5,5%	16,1%	17,5%	19,8%	-3,7%
Casa acompanhado apenas pelo cônjuge	15,6%	16,7%	21,0%	-5,4%	15,6%	16,7%	19,7%	-4,1%

Fonte: GDF/SSP – Pesquisa de Vitimização Distrital (2015)

Qualidade da conduta dos policiais e o medo do crime

A população distrital, de forma geral, avaliou positivamente a conduta dos policiais militares. A maior parte dos entrevistados concordou com as seguintes afirmativas: i) sabem como agir em situações de risco e perigo (65%); ii) atendem as pessoas com cortesia, rapidez e segurança (52%); e iii) abordam suspeitos de forma segura e dentro da lei (56%). Por outro lado, uma pequena parte concordou com as afirmativas: i) os PM não estão preparados para usar armas de fogo (48%); ii) fazem "vista grossa" à desonestidade de seus colegas (37%); e iii) são preconceituosos quando abordam as pessoas na rua (40%).

A análise da relação entre o medo e a avaliação da conduta dos agentes da PMDF pela população evidenciou que as pessoas que concordaram que eles sabiam agir em situação de risco e perigo, atendiam com cortesia, rapidez e segurança e abordavam suspeitos de forma segura e dentro da lei eram as que menos tinham medo. No entanto, foi possível identificar que para os entrevistados que concordaram que os policiais abusam do uso da força e autoridade fazem vista grossa à desonestidade dos colegas e são preconceituosos na abordagem de ruas foram os que menos tinham medo. Apenas o argumento de que os PM não estão preparados para usar armas de fogo teve um resultado neutro no sentido de que nem concordar e nem discordar dessa afirmativa produzia sensação de insegurança. Além disso, a qualidade da conduta dos policiais teve impacto maior nas situações envolvendo o trânsito das pessoas nas vias públicas fora do ambiente doméstico.

Violência policial e o medo do crime

Em 2015, 7,7% da população do Distrito Federal ficou sabendo da presença de policiais ameaçando, agredindo ou extorquindo pessoas. Desse total, 2,6% souberam da presença de extorsão e 7,2%, da ocorrência de ameaça e agressão. Ter conhecimento de ocorrências de violência policial na vizinhança aumentou o medo, especialmente na dimensão da sensação de segurança. Assim, no tocante ao bairro onde residiam durante o dia, em relação a essa violência, dentre os que ficaram sabendo, 48% se disseram inseguros e os que não ficaram sabendo, 40% se sentiam inseguros. Dos que ficaram sabendo de episódios de agressão por policiais ou de ameaças, 47% se disseram inseguros, enquanto entre que não ficaram sabendo 40% se declararam inseguros. Por fim, entre aqueles que ficaram sabendo de policiais extorquindo pessoas, 50% se sentiam inseguros e entre os que não ficaram sabendo esse percentual foi de 40%.

O medo do crime e a agenda de segurança pública

Como vimos, de forma geral, as explicações sobre o medo do crime recaem sobre duas perspectivas: aquela que enfatiza a experiência da vitimização criminal, seja ela direta ou indireta, e a que foca nos medos e nas ansiedades relacionadas ao ambiente urbano, tanto em termos de incivilidades quanto de desordens. Não surpreende, portanto, que as principais estratégias para reduzir o medo sigam o mesmo esquema. Algumas enfatizam a diminuição da vitimização e focam na redução de determinados crimes; outras buscam melhorar o ambiente urbano, resolvendo os problemas relacionados ao medo (WINKEL, 1988; BENNETT, 1991).

As iniciativas centradas exclusivamente na redução de crimes (*crime oriented policing*) podem, às vezes, aumentar a sensação de insegurança, sobretudo quando enfatizam prisões em flagrante e troca de tiros. Em localidades de baixa renda e com altas taxa criminais, os moradores vêm a criminalidade inexoravelmente associada à falta de oportunidades de trabalho e carência de espaços de lazer. Nesses lugares, as estratégias que têm obtido mais sucesso são aquelas voltadas para a resolução de problemas (*problem oriented policing*) (CORDNER, 1986; CONVINGTON, TAYLOR, 1991; TAYLOR, CONVINGTON, 1993). Nelas, os policiais devem se aproximar das comunidades, ajudar a resolver os problemas locais e focar a administração de conflitos para diminuir as incivilidades e desordens (KELLING, COLES, 1996; SCHEIDER *e al.*, 2003; RENAUER, 2007).

Apesar das diferenças, os dois tipos de estratégias baseiam-se quase que na atuação das polícias para reduzir o medo e promover a sensação de segurança. Por isso há quem critique essa visão restrita de controle social alegando que outros atores e aspectos da vida social também deveriam ser levados em conta, como as famílias, igrejas, escolas. As pessoas que defendem essa tese defendem, ainda, que os projetos de urbanização e recreação desempenham papel importante na promoção da confiança entre os membros da comunidade (DUFFEE *et al,* 2000), enquanto outros reforçam o papel do controle social informal exercido comunitariamente. Alguns estudos sugerem, por fim, que as comunidades podem conviver com diferentes tipos de ordem política e moral (TAYLOR, 2002; SILVER, MILLER, 2004; ZALUAR, RIBEIRO, 2009).

Assim, surgiram nas últimas décadas políticas públicas voltadas principalmente para a melhoria da sensação de segurança e redução do

medo do crime. Em diversos países tem sido cada vez mais frequente a adoção de programas de qualidade de vida, como ficaram conhecidas essas políticas. Em geral, eles compartilham os seguintes aspectos: i) envolvem a participação de diversos atores públicos e privados, formando uma rede de políticas públicas; ii) adotam novas estratégias de policiamento; e iii) são focados na melhoria da sensação de segurança.

Nesses programas é frequente a articulação de redes de vizinhos, empresas de segurança privadas e agentes públicos. Originalmente chamadas de *neighbors watch*, em essência, essas iniciativas buscam articular atores para uma intensa troca de informações sobre as atividades cotidianas dos bairros residenciais. No Brasil, para intensificar essa troca entre moradores e policiais, algumas cidades implantaram os programas Rondas do Quarteirão, Segurança Comunitária e Vigilância Comunitária.

Também são comuns as parcerias entre os setores de negócios e o Estado para a melhoria das condições ambientais de áreas públicas, como praças, centros comerciais e parques. Essas parcerias, conhecidas como *business district improvement* (BDI), articulam formas específicas de policiamento com vistas à melhoria das condições de urbanização e aumento da fiscalização sobre o funcionamento de bares, boates e comércio de rua. Inspirados nessa ideia surgiram programas brasileiros como o Centro Presente, Bairro Presente e o Choque de Ordem (CARUSO, 2016).

Tanto as redes de vizinhos quanto as parcerias entre atores públicos e privados necessitam da atuação estatal para a criar e articular redes de políticas públicas. Como discutido no capítulo 2, a formação dessas redes não é espontânea, tampouco há consenso entre os atores sobre as ações que devem ser priorizadas. A participação das

Secretarias de Segurança Pública, no âmbito estadual, e de órgãos de ordem pública, no nível municipal, é fundamental nesse processo.

Nas últimas décadas surgiram importantes inovações nas estratégias de policiamento que têm impactado de modo significativo o medo do crime: o comunitário; o orientado para problemas e o de manchas criminais (WEISBURD, ECK, 2004). Essas estratégias surgiram como respostas ao modelo tradicional, que é baseado na saturação de áreas, no patrulhamento aleatório e nas prisões em flagrante. Estudos mostram que a saturação de área e o patrulhamento aleatório, embora tenham efeitos positivos sobre a sensação de segurança, não têm necessariamente impacto na redução dos crimes violentos (ECK, MAGUIRE, 2000).

Embora ainda seja a estratégia mais frequente, o policiamento tradicional tem sido alvo de críticas por ser reativo e concentrar seus objetivos exclusivamente na redução da criminalidade. Ele também é criticado por ser genérico, pois é empregado em todos os bairros e comunidades da cidade independente das suas especificidades. Por fim, esse modelo enfatiza a ideia de eficiência e produtividade policiais com base em metas de apreensões, abordagens e flagrantes, dispensando pouca atenção à avaliação da sua efetividade (BAYLEY, 1994).

O policiamento comunitário, como vimos no capítulo 3, baseia-se na descentralização e na aproximação com a comunidade. Na verdade, ele é mais uma filosofia que uma estratégia, que inspira um grande número de programas. Um deles é o policiamento voltado para a solução de problemas, um tipo de estratégia que consiste na identificação dos problemas que estão por trás da criminalidade (má iluminação, prédios abandonados, som alto etc.). Estes, uma vez identificados, demandam medidas para sua solução. Para isso é necessário que os

policiais se aproximem da comunidade e consigam acionar as agências de governamentais responsáveis. Os estudos têm apontado que esse policiamento apresenta resultados bastante satisfatórios no que tange à redução do medo do crime, pois diminui as vulnerabilidades e as incivilidades (WEISBURD, 1997; ECK, 2002).

O surgimento daquilo que se convencionou chamar de policiamento por manchas criminais (*hotspots policing*) deve-se à evolução tecnológica dos anos 1990. Essa modalidade foca na atuação da polícia a fim de obter maior efetividade. Isso implica a seleção de um tipo de crime a ser priorizado (roubos, agressões, furtos etc.), bem como verificação das áreas e dos horários de sua maior incidência. As pesquisas têm demonstrado que esse tipo de policiamento é bastante efetivo. Além disso, os estudos mostram que o descolamento das manchas para áreas próximas não é tão automático como se supõe, nem acontece com a mesma intensidade (WEISBURD, GREEN, 1995; GREEN *et al.*, 1998; BRAGA *et al.*, 1999).

A formação de redes de políticas públicas e a adoção de novas estratégias de policiamento são componentes fundamentais para uma política de redução do medo. Para que isso ocorra é necessário reconhecer que este é um fenômeno relativamente autônomo da criminalidade, e, portanto, demanda uma política própria, com metas e indicadores específicos. É nesse ponto que esbarram as principais iniciativas existentes no Brasil para lidar com o problema. De forma geral, as raras iniciativas nacionais são desarticuladas, baseiam-se fundamentalmente na atuação das políticas e assumem que o medo deriva do aumento da criminalidade. Em suma, embora seja uma das maiores preocupações dos cidadãos, o medo do crime não faz parte da agenda de políticas públicas de segurança.

Conclusão

Conceber a segurança em termos de políticas públicas ao invés de limitá-la a estratégias de policiamento requer uma mudança radical de mentalidade na direção de um novo paradigma. Essa mudança inclui diferentes aspectos. Primeiro, as respostas são concebidas na forma de políticas públicas que não se resumem ao emprego das polícias e que exigem alta capacidade de governança. Em segundo lugar, as respostas não se destinam exclusivamente ao controle da criminalidade; elas também são pensadas para reduzir o medo do crime e gerenciar os riscos cotidianos. Terceiro, tanto a formulação dessas políticas quanto sua implantação requerem a ampla utilização de dados, análises e diagnósticos para definir os problemas e avaliar os resultados.

O novo paradigma das políticas públicas de segurança implica profundas mudanças institucionais, ao qual, mais do que nunca, elas precisam se adequar. E isso requer mentalidades inovadoras e um elevado grau de especialização para executar estratégias de policiamento igualmente inovadoras. Da mesma forma que a crescente participação de outros atores na implementação de políticas inovadoras exige uma elevada capacidade de governança.

Ao longo do século XX, os problemas de segurança foram pensados simplesmente em termos criminalidade e aplicação de algumas estratégias de policiamento. E suas principais respostas foram

inspiradas por uma mentalidade punitivista, baseada fundamentalmente na necessidade de conter e castigar os criminosos. Para isso, o poder coercitivo das polícias era o principal instrumento do Estado.

A implantação de regimes democráticos, iniciada na década de 1950 na Europa, afetou profundamente esse paradigma punitivista. A democracia pressupõe o respeito aos direitos fundamentais e ao devido processo legal, o que significa impor limites à atuação das polícias e ao uso da força. Assim, desde a década de 1980 assistimos em diversos países o aumento das demandas pelo controle da atividade policial. A sociedade civil, especialmente os movimentos sociais, desempenharam papel fundamental nessa luta, que acabou por limitar significativamente a capacidade estatal em promover a segurança demandada pela população nos termos do antigo paradigma.

Ao mesmo tempo que as demandas por segurança aumentaram, a capacidade coercitiva dos Estados nacionais diminuiu. A necessidade de manter a ordem dentro dos limites legais tornou-se um enorme desafio para as autoridades públicas do final do século XX. Não é por acaso que surgiram grupos de policiais, promotores, juízes e outros empreendedores morais discursando contra o excesso de garantias democráticas, que estariam comprometendo a capacidade das polícias de responder aos problemas de segurança. Os discursos por endurecimento penal passaram a ser frequentes em quase todas as democracias. Para alguns, o "excesso de democracia" seria um empecilho ao policiamento. Sem o relaxamento dos limites legais e garantias individuais, as polícias não seriam capazes de resolver os problemas.

Por outro lado, o discurso garantista parece perder força nos dias atuais. Apesar das vitórias iniciais para impor limites ao uso da força policial, aqueles que advogam a favor da manutenção das garantias

constitucionais não têm sido capazes de propor respostas efetivas aos problemas cotidianos da população. Em boa medida, o garantismo continua centrado na denúncia do caráter discriminatório do sistema de justiça criminal. Assim, os debates entre os garantistas e os punitivistas são intermináveis, cada lado com posições aparentemente inconciliáveis.

Há 40 anos, as discussões no campo da criminologia se davam em torno do "problema do Estado". Os estudos denunciavam a seletividade do Sistema de Justiça Criminal e sua incapacidade de processar adequadamente toda a demanda por punição. Agora, com o surgimento do novo paradigma, o debate mudou de perspectiva. A discussão se dá em torno da (in)capacidade do Estado de prover sozinho a segurança da população. Se antes a orientação teórica era claramente marxista, com forte crítica ao funcionamento da Justiça Criminal, agora a fonte de inspiração é foucaultiana. O problema do Estado passou a ser visto como o problema dos governos: dos limites e das modalidades de governar uma população.

No fundo, o dilema entre a lei e a ordem, que resume o embate entre punitivistas e garantistas, é falso, pois ele pressupõe uma única forma para lidar com os problemas de ordem e criminalidade. A tensão só existe se as mentalidades que orientam as ações se mantiverem inalteradas. Na medida em que as respostas passam a ser orientadas por um novo paradigma, a democracia deixa de ser um problema e passa a ser parte importante da solução. É dizer, ao invés de simplesmente limitar a ação coercitiva das polícias, os princípios do Estado de Direito passam a legitimar a ação tanto das polícias quanto dos outros atores envolvidos na solução dos problemas.

Esse paradigma é bastante diferente do anterior. Primeiro, ele não se baseia mais exclusivamente na atuação do Estado e, principalmente,

das polícias. Ao contrário, implica a atuação coordenada de vários atores públicos e privados. Segundo, a atuação desses múltiplos atores, cada um como sua própria lógica, requer o desenvolvimento da capacidade de governança estatal. Terceiro, exige uma mentalidade bastante diferente, que enfatiza a prevenção proativa no lugar da simples reação punitiva; implica um cálculo atuarial ao invés da prescrição moral das condutas. Quarto, enquanto o punitivismo depende fundamentalmente da capacidade coercitiva do Estado, o novo paradigma requer outras capacidades. É necessário que o Estado seja capaz de gerar e analisar informações a fim de identificar e justificar a escolha dos problemas e suas possíveis respostas, exercendo sua capacidade regulatória para induzir a ação dos atores privados. E, finalmente, exige uma enorme capacidade estatal de articular e coordenar ações dos diferentes atores que compõem as redes de políticas públicas, o que demanda o desenvolvimento de instrumentos inovadores de controle, monitoramento e avaliação.

A adoção de um novo paradigma de segurança pública implica um enorme desafio. Por um lado, é necessário mudar a forma como as pessoas veem o mundo e a maneira como reagem às situações e aos desafios do campo. Essa mentalidade é muito mais implícita do que explicita, uma vez que faz parte do *habitus* dos indivíduos e deriva de um longo processo de socialização profissional no qual as identidades e os mitos institucionais desempenham importante papel. Daí a mudança das mentalidades passar necessariamente pela reconstrução das identidades profissionais e atualização dos mitos que organizam as rotinas institucionais. Por outro lado, também é necessário desenvolver novas capacidades para que o Estado possa responder adequadamente aos desafios contemporâneos da segurança. Isso implica a criação de órgãos destinados à análise de informações, elaboração de indicadores

e metas, desenvolvimento de sistemas de acompanhamento, monitoração e avaliação de ações, implantação de arenas de coordenação e articulação, dentre outras medidas.

Há uma relação dialógica entre a mudança de mentalidades e as novas capacidades necessárias para a implantação do novo paradigma, pois o desenvolvimento destas igualmente exige uma mudança daquelas. Sem isso, as iniciativas na direção de aumentar a capacidade de governança do Estado são obstruídas ou descontinuadas. Em contrapartida, só é possível mudar mentalidades se as autoridades responsáveis se convencerem de que é possível responder aos problemas de forma diferente e mais efetiva.

Essa mudança já é uma realidade em muitos países, nos quais é cada vez mais frequente a adoção de políticas públicas para resolver os problemas da população. Importante destacar que não é só o padrão de respostas que tem mudado, mas a própria identificação dos problemas.

No novo paradigma, a segurança é vista como um bem coletivo, provido por uma variedade de instituições, profissões e grupos sociais que pertencem tanto à esfera pública quanto à privada. Os problemas não se restringem ao controle da criminalidade e ao exercício da função de punir; eles envolvem também a necessidade de administrar os medos e as expectativas da população.

Boa parte desse debate trata de analisar o papel do Estado, ao qual pode caber, dependendo do tema, um papel central na regulação dos serviços ou a execução das ações de repressão e prevenção. Ele pode também dedicar-se à formação, coordenação e articulação das redes de

políticas públicas. Seja qual a temática, o Estado continua a se fazer necessário. O que muda é a forma como ele exerce seu protagonismo.

Se, por um lado, é necessário reconhecer a variedade de papéis estatais exercidos no campo da segurança, por outro, é preciso discutir qual é a sua capacidade de governança. E o que explica as variações nessa capacidade?

A implementação de políticas públicas de segurança depende dos seguintes aspectos: i) novas estruturas de coordenação e controle; ii) mentalidades que orientam as respostas; iii) construção dos problemas; iv) formação de redes de políticas públicas; e v) configuração do campo.

O novo paradigma requer instituições com alta capacidade de coordenação e articulação de ações. Os tradicionais instrumentos de monitoramento das atividades policiais nem sempre são adequados a essas tarefas. Para isso é preciso construir outros instrumentos de governança. Tanto é que cada vez mais países adotam sistemas de metas, órgãos especializados em análise de dados, comitês gestores e centros de comando e controle. A implementação desses instrumentos, entretanto, depende de uma profunda mudança das mentalidades que permitam o surgimento de um novo padrão de respostas, baseado na ideia de políticas públicas e orientado por evidências empíricas.

Não há dúvida que o novo paradigma requer novas mentalidades para buscar respostas mais abrangentes e efetivas. Respostas que vão muito além da adoção de uma ou outra forma de policiamento. E sua adoção passa pela redefinição das identidades policiais e dos mitos institucionais. Certamente esse não é um processo fácil. As antigas identidades, originalmente derivadas do campo militar, têm se mostrado inadequadas. Primeiro, porque pressupõem uma forma de

atuação centrada quase exclusivamente no uso da força. Em segundo lugar, as identidades profissionais que foram desenvolvidas ao longo do século XX assumem que os saberes policiais são genéricos e pouco especializados – daí a possibilidade de as polícias serem substituídas pelos exércitos. Terceiro, a ênfase na identidade militar resulta em modelo de supervisão baseado numa rígida hierarquia e disciplina.

O mesmo acontece com os mitos institucionais. Embora necessários à manutenção das instituições, eles precisam ser atualizados para se adequar aos novos tempos, uma vez que a legitimidade das instituições que compõem o novo campo da segurança pública está baseada em outros termos. A implementação de políticas públicas de segurança exige muito mais do que o uso da força. Tais políticas requerem capacidade de sistematizar e analisar dados e informações, alto grau de especialização e supervisão flexível, capaz de lidar com a discricionariedade inerente à atividade policial.

As novas políticas de segurança têm deixado progressivamente de ser orientadas em termos de combate à criminalidade (*crime oriented policing*), dando ênfase à resolução de problemas (*problem oriented policing*). Talvez esta seja uma das principais mudanças no campo: a construção de respostas voltada para a prevenção de violências e à administração do medo.

Os problemas de políticas públicas não estão dados, mas são construídos. Logo, a sua definição não é um processo consensual. Muito pelo contrário, há uma intensa disputa sobre quais temas, grupos sociais e áreas devem entrar na agenda das prioridades da segurança. Ou seja, a definição dos problemas deixou de ser prerrogativa exclusiva das polícias e dos governos. Ela passou a ser resultado de um processo negociado entre os diversos atores que compõem o campo da segurança pública.

A resposta para cada desafio implica a formação de uma rede de responsáveis por implantar as políticas públicas e suas ações. Ocorre que esse processo não é automático, tampouco sua sustentabilidade é garantida. As redes precisam ser induzidas e institucionalizadas, cabendo fundamentalmente ao Estado definir sua formação e torná-la sustentável.

Finalmente, a capacidade de governança depende da configuração da segurança pública. Como já dito, a atual é resultado do paradigma tradicional, que possui baixa capacidade de coordenação e ausência de instrumentos de governança. Para se adequar ao novo paradigma é necessário assimilar e processar os interesses dos diversos atores do campo, como o Ministério Público, a União, os estados, os municípios, os sindicatos, a mídia e a sociedade civil. Se as mentalidades compõem o *habitus* dos profissionais de segurança pública, a configuração de atores derivam da estrutura do campo. Logo, não é possível reconfigurar o campo sem mudar o *habitus* e vice-versa.

A baixa capacidade de governança da segurança pública no Brasil, descrita ao longo deste livro, deve-se a vários fatores. Por um lado, ela decorre da permanência de uma mentalidade punitivista centrada no combate à criminalidade; por outro, sua precariedade resulta da configuração e da fragilidade das instituições destinadas a coordenar e articular ações. A consequência desse quadro é a incapacidade do Estado brasileiro de responder adequadamente aos principais problemas do campo.

Por sua vez, a fragilidade das Secretarias Estaduais de Segurança Pública dificulta a formação de redes de políticas públicas capazes

de responder efetivamente aos problemas. E mesmo nos raros casos em que são formadas redes, elas não se institucionalizam. Em geral, esses órgãos articulam suas ações quase exclusivamente com as polícias, o Ministério Público e o Judiciário. São raras as articulações com outras áreas de governo, como as Secretarias de Saúde, Educação, Esportes e Trabalho. Praticamente não existe articulação com os municípios e os outros estados. Da mesma forma, a articulação com a sociedade civil é incipiente.

Verificamos também que a mudança das mentalidades tem esbarrado nas dificuldades que os policiais encontram para construir novas identidades profissionais. O fato de os policiais militares brasileiros terem se identificado, ao longo do século XX, com o campo militar explica apenas parte do problema. Isso porque as PM brasileiras não foram as únicas que se originaram de unidades do exército; em alguns países que historicamente as polícias guardam fortes aspectos militares houve crescente diferenciação entre os campos policial e militar, como resultado do surgimento e consolidação dos regimes democráticos.

No Brasil, embora esse processo de diferenciação tenha se iniciado a partir dos anos 1990, a construção de uma nova identidade policial tem esbarrado na pressão para acabar com a criminalidade e por demandas corporativas. O *status* militar estabelecido pela Constituição Federal de 1988 garantiu às polícias as mesmas prerrogativas previdenciárias das Forças Armadas. Ao mesmo tempo que os policiais começaram a se diferenciar dos militares, alguns estados passaram a exigir formação jurídica para ingresso no quadro de oficiais como estratégia de luta salarial. A ideia era equiparar os PM aos policiais civis para exigir paridade salarial. O resultado foi desastroso, pois vinculou os policiais militares ao campo jurídico, enfraquecendo a sua identidade policial.

Nas Polícias Civis, a manutenção do mito do inquérito policial dificulta as práticas de investigação. Ao confundir os procedimentos burocráticas de elaboração do inquérito com as atividades de investigação, as polícias civis deixam de exercer adequadamente sua principal função: elucidar crimes e instruir o processo criminal. Se em tese, eles não podem escolher os casos que mereceram mais atenção, na prática exercem sua discricionariedade para estabelecer as prioridades do trabalho cartorial em detrimento da investigação.

O resultado não poderia ser pior. Nos últimos anos verificou-se o surgimento de um novo padrão de instrução criminal. A maior parte das denúncias realizadas pelo Ministério Público baseia-se nas prisões em flagrante realizadas pela PM. Portanto, não causa espanto que as polícias civis vivam uma grave crise institucional em razão da persistência do inquérito-mito, que privilegia os saberes jurídicos vis-à-vis os saberes policiais.

Os problemas de governança do campo da segurança pública, contudo, não resultam apenas dessas fragilidades institucionais e identitárias das polícias. Eles também derivam da sua reconfiguração. A atual Constituição reconfigurou significativamente o campo, estabelecendo novas funções e prerrogativas a antigos atores políticos. O papel do MP foi profundamente alterado: além da tradicional função de titular da ação penal, os promotores passaram a desempenhar também funções de proteção dos direitos difusos e controle externo da atividade policial. Ganharam, ainda, um novo instrumento: a ação civil pública. Apesar dessas novas funções, a estrutura do Ministério Público não foi alterada. O resultado é uma atuação pouco efetiva, desarticulada, que é incapaz de ditar uma política criminal.

Nas últimas décadas também se assistiu ao aumento do protagonismo do governo federal nesse campo, com a criação da Secretaria Nacional

de Segurança Pública (Senasp) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com a missão de induzir, coordenar e articular ações no âmbito do federalismo brasileiro. Essa tarefa, no entanto, tem esbarrado na fragilidade institucional da Senasp, na estrutura inadequada do FNSP, na precariedade do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública (Sinesp) e na ausência de um marco regulatório para área.

Igualmente, os municípios tornaram-se importantes atores no campo. Muitos deles criaram guardas municipais e órgãos de defesa social com status de secretaria. Apesar do seu potencial para executar políticas preventivas, eles esbarram na indefinição constitucional sobre o seu papel nos temas de segurança pública. Isso resulta em desarticulação e conflitos com os estados.

No âmbito da sociedade civil, se verifica o aumento da atividade dos sindicatos no âmbito policial. Embora já existissem, essas instituições passaram a ser mais ativas após promulgação da Constituição. Se os sindicatos de agentes e delegados são legalmente reconhecidos, por outro, a atuação sindical dos clubes e associação de policiais militares não possuem respaldo legal. Na prática, tantos os sindicatos quanto os quase-sindicatos passaram a desempenhar papel importante na definição, implementação e legitimação das políticas públicas de segurança.

A mídia sempre foi ator importante no campo. As mudanças tecnológicas dos últimos anos, entretanto, alteraram profundamente a relação entre ela e as polícias. Se antes os policiais eram as principais fontes de informações dos jornais e telejornais, agora eles dividem esse papel com ativistas sociais e associações civil e centros de pesquisa. O mesmo pode ser dito em relação à sociedade civil, cujas demandas por participação têm aumentado significativamente a pressão sobre as

autoridades policiais apresentarem-no sentido de dar respostas mais efetivas aos problemas da área.

A segurança pública é fundamentalmente um tema de política local. E cada estado tem uma configuração específica para o campo. No modelo federativo brasileiro, essas variações são significativas: em alguns os comandantes e diretores de política têm o mesmo *status* do secretário de Segurança; noutros as polícias são subordinadas às secretarias ou sequer contam com elas. Em alguns estados as secretarias acumulam as funções de coordenação de segurança em parceria com as de administração penitenciária; em outros essa tarefa é executada especificamente por órgão próprio.

Essas diferentes configurações são resultado de conflitos e articulações das décadas passadas, mas, geralmente, foram estruturadas a partir do antigo paradigma de segurança. Seja como for, a articulação e a coordenação de ações são precárias; os instrumentos de governança, quando existem, são frágeis e incipientes. As principais respostas aos problemas do campo, chamadas genericamente de políticas de segurança pública, são orientadas para o combate à criminalidade, e raramente articulam redes ou são baseadas em evidências empíricas. O resultado é a baixíssima efetividade dessas políticas.

Com frequência, os governantes e as autoridades policiais justificam a incapacidade de responder aos problemas à falta de policiais e às limitações orçamentárias. Por isso o caso do Distrito Federal é interessante. A capital do Brasil conta com elevada proporção de policiais por habitantes. Eles têm salários superiores aos colegas dos outros estados, enquanto os gastos do DF com o setor estão entre os mais altos do país. Ou seja, do ponto de vista do paradigma tradicional, as polícias distritais gozam de condições privilegiadas. Apesar disso, até 2014, o Distrito

Federal apresentava taxas de homicídios muito próximas às da média nacional. As causas para o fraco desempenho não eram, portanto, a falta de efetivos e recursos. O desempenho decepcionante era resultado da precária capacidade de governança da segurança pública local.

O resultado mais dramático da baixa governança do campo da segurança pública brasileira é a sua incapacidade de responder aos problemas que persistem há décadas. É o caso dos homicídios. O Brasil responde pelo maior número de homicídios do planeta, a taxas que crescem quase ininterruptamente, apesar das variações regionais. Não se trata de um problema invisibilidade, pois todos reconhecem a gravidade da solução. Trata-se da ausência de uma agenda de políticas públicas que articulem ações de repressão com ações preventivas focadas nas áreas, nas situações e nos grupos de risco.

Se o número assustador de crimes violentos é o problema típico do século XX, o medo e a insegurança são problemas da agenda de segurança do novo milênio. Da mesma forma que os homicídios, as políticas públicas para redução do medo e aumento da sensação de segurança requerem a criação de redes coordenação e articulação de ações, elaboração de meta e indicadores.

Apesar do quadro desalentador, é possível verificar novidades. Algumas Secretarias de Segurança Pública implementaram importantes instrumentos de governança. Foram criadas áreas integradas de segurança pública, sistemas de metas, órgãos de análise de dados, comitês gestores e centros integrados de comando e controle. Em alguns estados, as novas gerações iniciaram um processo consistente de construção de identidade profissional a partir da ideia de desenvolver a ciência policial. Também foram criadas unidades especiais de investigação criminal, cujo desempenho tem impressionado as autoridades.

No âmbito da sociedade civil, o surgimento de centros de pesquisa e organizações não governamentais dedicadas à elaboração de diagnósticos e formulação de políticas públicas baseadas em evidências tem mudado radicalmente o quadro nacional da segurança pública. Esses novos atores, articulados com algumas lideranças policiais, têm exigido das autoridades públicas resposta mais efetivas, orientadas pelo novo paradigma.

Essa mudança é um processo longo, que depende das iniciativas dos comandantes e diretores para construir novas identidades, da alteração de mentalidades das autoridades políticas, bem como da participação dos governos federal, estaduais e municipais e da sociedade civil. É das tensões e coalizões entre esses atores que resultará a nova configuração do campo da segurança pública.

Bibliografia

ABROMOVAY, M. (1999). *Gangues, Galeras, Chegados e Rappers*. Rio de Janeiro: Garamond.

ADDINGTON, L. A. (2006). *Using National Incident-Based Reporting System Murder Data to Evaluate Clearance Predictors: a research note*. Homicide Studies, v. 10 (1), p. 140-152.

AGRANOFF, R. (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

ALARY, J. (2000). *L'histoire de la Gendarmerie: de la Renaissance au IIIe Millenaire*. Paris: Calmann-Levy.

ALDERDEN, M. A.; LAVERY, T. A. (2007). *Predicting Homicides Clearance in Chicago: investigating disparities in predictors across different types of homicides*. Homicide Studies, v. 11 (2), p. 115-132.

ALVAREZ, M. C; SALLA, F.; DIAS, C. N. (2013). *Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo*. Tempo Social, v. 25, p. 61-82.

ANDRADE, C. C. (2007). *Entre gangues e galeras: juventude, violência e sociabilidade na periferia do Distrito Federal*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília.

ANDRADE, L. T.; DINIZ, A. M. A. (2013). *A reorganização espacial dos homicídios no Brasil e a tese da interiorização*. Revista Brasileira de Estudos da População, v. 30, p. 171-191.

ANTUNES, G. B. (2004). *O Poder Político no Distrito Federal: a trajetória de Joaquim Roriz*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília.

ARIAS, E. D. (2007). *Faith in Our Neighbors: network and social order in three Brazilian favelas*. Latin American Politics and Society, v. 46 (1), p. 1-38.

BARREIRA, C.; ADORNO, S. (2010). *A Violência na Sociedade Brasileira*. *In:* MARTINS, C. B.; MARTINS, H. (orgs.), *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: sociologia*. São Paulo: ANPOCS.

BARREIRA, C.; RUSSO, M. (2012). *O Ronda do Quarteirão: relatos de uma experiência*. Revista Brasileira de Segurança Pública, V. 6, p. 282-297.

BAUMAN, Z. (1999). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar Editor.

BAYLEY, D. (1975). *The Police and Political Development in Europe. In:* TILLY, C. (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press, p. 328.

BAYLEY, D. (1994). *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.

BAYLEY, D.; SHEARING, C. D. (1996). *The Future of Policing*. Law & Society Review, v. 30 (3), p. 585-606.

BAYLEY, D. (2006). *Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional*. São Paulo: Editora USP.

BEATO, C. (1998). *Determinantes da criminalidade em Minas Gerais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 13 (37), p. 74-87.

BEATO, C. (2001). *Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999*. Cadernos de Saúde Pública, v. 17 (5), p. 1163-1171.

BECK, U. (2010). *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34.

BELLI, B. (2004). *Tolerância Zero e Democracia no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

BENNETT, T. (1991). *The Effectiveness of a Police Initiated Fear Reducing Strategy*. British Journal of Criminology, v. 31 (1), p. 1-14.

BIRKLAND, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York, M.E. Sharpe.

BIRZER, M.; TANNEHILL, R. (2001). *A More Effective Training Approach for Contemporary Policing*. Police Quarterly, v. 4 (2), p. 233-252.

BITTNER, E. (2003). *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo: Edusp.

BLACK, D. (1980). *The Manners and Customs of the Police*. New York Academic Press.

BLOK, A. (2001). *The Meaning of Senseless Violence*. *In:* BLOCK, A., *Honour and Violence*. Cambridge: Polity Press.

BONAFONT, L. C. (2004). *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Siglo Vientiuno de Espana Editores.

BORZEL, T.; RISSE, T. (2010). *Governance without State: Can It Work?* Regulation and Governance, v. 4 (2), p. 1-22.

BOURDIEU, P. (1990). *The Logic of Practice*. Stanford: Stanford University Press.

BOURDIEU, P. (1997). *Sobre a Televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

BOX, S; HALE, C.; ANDREWS, G. (1988). *Explaining Fear of Crime*. British Journal of Criminology, v. 28 (3), p. 340-356.

BRADFORD, D.; PYNES, J. (1999). *Police Academy Training: Why Hasn't It Kept Up with Practice*? Police Quarterly, v. 2 (3), p. 283-301.

BRAGA, A. (2001). *Problem-Oriented Policing, Deterrence, and Youth Violence: an evaluation of Boston's Operation Ceasefire*. Journal of Research in Crime and Delinquency, v. 38 (3), p. 195-225.

BRANDÃO, P.; CEPIK, M. (2013). *Inteligência de Segurança Pública: Teoria e Prática no Controle da Criminalidade*. Niterói: Impetus.

BRUNEAU, T.; DAMMERT, L.; SKINNER, E. (eds.) (2011*). Maras: Gangs Violence and Security in Central America*. Austin: University of Texas Press.

CALDEIRA, T. P. R. (2000). *City of Walls; Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.

CAMPOS, M. S. e ALVAREZ, M. (2017). *Políticas Públicas de Segurança, Violência e Punição no Brasil (2000-2016). In:* MICELI, S.; MARTINS, C. B. (orgs.), *Sociologia Brasileiro Hoje*. Cotia: Ateliê Editorial.

CANO, I.; BORGES, D.;RIBEIRO, E. (orgs.) (2014). *Os Donos do Morro: uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundo Brasileiro de Segurança Pública/LAV/UERJ.

CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. (2008). *Existe Violência sem Agressão Moral*? Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23 (67), p. 135-193.

CARDOSO, B. V. (2013). *Megaeventos esportivos e modernização tecnológica: planos e discursos sobre o legado em segurança pública*. Horizontes Antropológicos, n. 40, p. 119-148.

CARDOSO, B. V. (2014). *Todos os Olhos: vídeo vigilâncias, voyeurismo e (re)produção imagética*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

CARDOSO, M. (2010). *Como Morre um Projeto de Policiamento Comunitário: o caso do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho*. Universidade de Brasília. Tese de Doutorado.

CARUSO, H. (2016). *Entre Ruas, Becos e Esquinas: a construção da ordem na Lapa carioca*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

CASTELS, M. (1999). *Fim de Milênio*. São Paulo: Paz e Terra.

CASTRO, P. L. (2011). *Os Convencionais e os Especiais: um estudo sobre a construção da identidade dos integrantes do Batalhão e Operações Especiais da PMDF*. Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado.

CECCATO, V. (2016). *Public Space and the Situational Conditions of Fear of Crime*. International Criminal Justice Review, v. 26 (2), p. 69-79.

CECCATO, V.; BAMZAR, R. (2016). *Elderly Victimization and Fear of Crime in Public Spaces*. International Criminal Justice Review, v. 26 (2), p. 115-133.

CEPIK, M. (2003). *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

CERQUEIRA, D. R. C.; COELHO, D. (2017). *Democracia Racial e Homicídios de Jovens Negros na Cidade Partida*. TD 2267 – IPEA.

CERQUEIRA, D. R. C. e DE MELLO, J. M. P. (2014). *Firearms and crime in Brazil*. *In:* BATCHELOR, P.; KENKEL, M. (eds.), *Controlling small arms – consolidation, innovation and relevance in research and policy.* New York: Routledge, p. 201–217.

CHADDEE, D; YING, N.H.; HEATH, L. (2016). *Fear of Crime: the influence of general fear, risk, and time perspective*. Journal of Interpersonal Violence, v. 34 (6), p. 1-23.

CHAMPAGNE, P. (1993). *La vision médiatique*. *In*: Bourdieu, P. (org.), *La misère du monde*. Paris, Seuil.

CHON, D. S.; WILSON, M. (2016). *Perceived Risk of Burglary and Fear of Crime: individual and country-level mixed modeling.* International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, v. 60 (3), p. 308-325.

COBB, R.; ELDER, C. (1983). *Participation in American politics: The dynamics of agenda -building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

COHEN, L.; FELSON, M. (1979). *Social Changes and Crime Trends: a routine activity approach*. American Sociological Review, v. 44 (4), p. 588-608.

COHEN, M., MARCH, J.; OLSEN, J. (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. Administrative Science Quartel, v. 17 (1), p. 1-25.

COHEN, S. (2000). *Folk Devils and Moral Panic: The Creation of the Mods and Rockers*. London/New York: Routledge.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (2018). *Segurança pública: a importância da governança*. Confederação Nacional da Industria. Brasília: CNI.

CONVINGTON, J.; TAYLOR, R. B. (1991). *Fear of Crime in Urban Residential Neighborhoods*. The Sociological Quarterly, v. 32 (2), p. 321-249.

COOK, P.; LUDWIG, J. (2003). *The effects of gun prevalence on burglary: deterrence vs inducement*. *In:* COOK, P.; LUDWIG, J. (eds.), *Evaluating gun policy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, p. 74–118.

COOK, P. e LUDWIG, J. (2006). *The social costs of gun ownership*. Journal of Public Economics, v. 90 (1–2), p. 379–391.

COPE, N. (2008). *Interpretation for Action: definitions and potential of crime analysis for policing*. *In:* NEWBURN, T. (ed.), *Handbook of Policing*. London: Routledge, p. 404-429.

CORDNER, G. W. (1986). *Fear of Crime and the Police: an evaluation of a fear reduction strategy*. Journal of Police Science and Administration, v. 14 (3), p. 223-233.

COSTA, A. T. M. e GROSSI, Bruno C. (2007). *As Relações Intergovernamentais e Segurança Pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, p. 6-21.

COSTA, A. T. M. (2004). *Como as Democracias Controlam as Polícias: os mecanismos institucionais de controle da atividade policial*. Novos Estudos CEBRAP, v. 70, (3), p. 65-78.

COSTA, A. T. M. (2010). *A Discricionariedade do Sistema de Justiça Criminal: Uma Análise do Inquérito Policial no Distrito Federal*. *In*: MISSE, M. (org.). *O inquérito policial no Brasil*. Rio de Janeiro: Booklink.

COSTA, A. T. M. (2011). *É Possível uma Política Criminal? a discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF*. Sociedade e Estado, v. 26 (1), p. 97-114.

COSTA, A. T. M. (2011). *Violências e Conflitos Intersubjetivos no Brasil Contemporâneo*. Caderno CRH, v. 24 (62), p. 353-365.

COSTA, A. T. M. (2015a). *A (in)efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal*. Civitas: Revista de Ciências Sociais, v. 15 (1), p. 11-26.

COSTA, A. T. M. (2015b). *Estado, Governança e Segurança Pública no Brasil: uma análise das secretarias estaduais de segurança pública*. Dilemas, v. 8 (4), p. 607-632.

COSTA, A. T. M. (2021). *A Polícia Militar e seus Dilemas Identitários*. Contemporânea, v. 11 (1), p. 287-312.

COSTA, A. T. M.; BANDEIRA, L. (2007). *A Segurança Pública no Distrito Federal: práticas institucionais e dilemas culturais*. Brasília: LGE Editora.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. (2015). *Mudanças políticas e transformações no campo da segurança pública no Brasil*. *In:* MACHADO, B. A. (org.). *Justiça Criminal e Democracia*. Madrid: Marcal Pons, p. 325-344.

COSTA, A. T. M.; MEDEIROS, M. (2002). *Police Demilitarisation: Cops, Soldiers and Democracy*. *Journal of Security, Conflict and Development*, v. 2 (2), p. 25-45.

COSTA, A. T. M.; OLIVEIRA Jr, A. (2016). *Os Novos Padrões da Investigação Criminal no Brasil*. Sociedade e Estado, v. 31 (1), p. 147-164.

COSTA, A.T.M.; DURANTE, M.O. (2018). *Medo do Crime e Vitimização no Distrito Federal: analisando as vulnerabilidades de gênero, idade, raça e renda*. Dilemas, 12 (2), p. 239-265.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. (2014). *Segurança Pública*. *In:* LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (orgs.), *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R.S. (2017). *Estatísticas Oficiais, Violência e Crime no Brasil*. BIB, Revista de informação Bibliográfica, v. 84, p. 81-106.

COSTA, A. T. M; MATTOS, M. J.; SANTOS, L. M. (2012). *Os Novos Padrões de Seleção na Polícia Militar do Distrito Federal*. Desigualdade & Diversidade, v. 11, p. 115-132.

CUMMINGS, P. (1997). *The association between the purchase of a handgun and homicide or suicide*. American Journal of Public Health, v. 87 (6), p. 974–978.

D'ARAÚJO, M. C.; SOARES; G. A. D.; CASTRO, C. (orgs). (1994). *Os Anos de Chumbo: A Memória Militar sobre a Repressão.* Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

DAHLBERG, L.; IKEDA, R.; KRESNOW, M. (2004). *Guns in the home and risk of a violent death in the home: Findings from a national study*. American Journal of Epidemiology, v. 160 (10), p. 929–936.

DAMMERT, L. (2012). *Fear and Crime in Latin America: redefying State-Society Relations*. New York: Routledge.

DAMMERT, L. (2016). *Confianza em la Policía em Chile: un arma de doble filo*. Civitas, v. 16 (4), p. 575-594.

DAMMERT, L.; MALONE, M. F. (2002). *Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policıa y la corrupcion sobre a percepcion ciudadana del crimen*. Desarrollo Economico, v. 42 (166), p. 285–301.

DANTAS, C. M. (2013). *O atendimento ao público no balcão de uma delegacia: um estudo sobre o serviço da Polícia Civil do Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília.

DAS, D.; PALMIOTTO, M. (2002). *International Human Rights Standards: Guidelines for the World's Police Officers*. Police Quarterly, v. 5 (2), p. 206-221.

DAVIS, D. (2007). *Urban Violence, Quality of Life, and the Future of Latin American Cities: The Dismal Record So Far and the Search for New Analytical Frameworks to Sustain the Bias towards Hope*. *In:* GARLAND, A.; MASSOUMI, M; RUBLE, B. (eds.), *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, p. 57–87.

DAVIS, K. (1971). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Urbana: University of Illinois Press.

DAVIS, R. C.; HENDERSON, N. J. (2003). *Willingness to Report Crime: the role of ethnic group membership and community efficacy*. Crime and Delinquency, V. 49, 564-580.

DIAS NETO, T. (2000). *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. São Paulo: Ibccrim.

DIAS, C. N. (2013). *PCC: Hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva.

DIAS, C. N. (2014). *Disciplina, controle social e punição: o entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 29 (85), p. 113-127.

DONNELLY, P. G. (1988). *Individual and Neighborhood Influences on Fear of Crime*. Sociological Focus, v. 22 (1), p. 69-85.

DUFFEE, D. E; FLUELLEN, R.; RENAUER, B. C. (2000). *Community Variables in Community Policing*. Police Quarterly, v. 2 (1), p. 5-35.

DUNHAM, R.; ALPERT, G.; STROSHINE, M.; BENNETT, K. (2005). *Transforming Citizens into Suspects: factors that influence the formation of police suspicion*. Police Quarterly, v. 8 (3), p. 366-393.

DURKHEIM, E. (1995). *As Regras do Método Sociológico*. São Paulo: Ed. Martins Fontes

ECK, J. E.; MAGUIRE, E. (2000*). Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? an assessment of the evidence*. *In:* BLUMSTEIN, A.; WALLMAN, J. (eds.), *The Crime Drop in America*. New York: Cambridge University Press.

ECK, J. E. (2002). *Preventing Crime at Places*. *In:* SHERMAN, L. (ed.), Evidence-Based Crime Prevention. New York: Routledge.

ERICKSON, R.; HAGGERTY, K. (1997). *Policing the Risk Society*. Toronto: University of Toronto Press.

ERICSON, R.; BARANEK, P.; CHAN, J. (1991). *Representing Order*. Milton Keynes: Open University Press.

FERRAGI, C. A. (2011). *O Sistema Koban e a Institucionalização do Policiamento Comunitário Paulista*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 8, p. 60-75.

FERRARO, K. F. (1996). *Women Fear of Victimization: shadow of sexual assault*? Social Forces, v. 75 (2), p. 667-690.

FERRELL, J. (1999). *Cultural Criminology*. Annual Review of Sociology, v. 25 (1), p. 395-418.

FIGUEIREDO, I. (2017). *A gestão de informações e o papel da SENASP*. *In*: CERQUEIRA, D.; FERREIRA, H. (orgs.), *Política nacional de segurança pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 11, p. 47-52.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. (2014). *Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública*.

FOUCAULT, M. (2008). *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes.

FRANCO, M. S. C. (1997). *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. São Paulo: Ed. UNESP.

FRANKLIN, C.; FRANKLIN, T. (2009). *Predicting Fear of Crime: considering differences across gender*. Feminist Criminology, v. 4 (1), p. 83-106.

GARCIA, E. (2009). *As Forças Armadas e a Garantia da Lei e da Ordem*. Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 13, p. 41-61.

GARLAND, D. (1996). *The limits of sovereign state: strategies of crime control in contemporary society*. British Journal of Criminology, v. 36 (4), p. 445-471.

GARLAND, D. (1997). *Governmentality and the Problem of Crime: Foucault, Criminology, Sociology*. Theoretical Criminology, v. 1 (2), p. 173-214.

GARLAND, D. (2001). *The Culture of Control*. Oxford: Oxford University Press.

GERHARD, N. (2014). *Patrulha Maria da Penha: impacto da ação da polícia militar no enfrentamento da violência doméstica*. Porto Alegre: Ed: PUCRS.

GIDDENS, A. (1991). *As Consequências da Modernidade*. São Paulo: Ed. UNESP.

GOFFMAN, E. (2012). *Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise*. Petrópolis: Editora Vozes.

GOLDSMITH, A.; LEWIS, C. (2000). *Civilian Oversight of Police: Governance, Democracy and Human Rights*. Portland e Oxford: Hart Publishing.

GOLDSTEIN, H. (1963). *Police Discretion: The Ideal versus the Real. Public Administration Review*, v. 23 (3), p. 140-148.

GOLDSTEIN, H. (1990). *Problem Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.

GOODEY, J. (1997). *Boys Don´t Cry: masculinities, fear of crime and fearlessness*. British Journal of Criminology, v. 37 (3), p. 401-419.

GRAY, E.; JACKSON, J.; FARRALL, S. (2008). *Reassessing the Fear of Crime*. European Journal of Criminology, v. 5 (3), p. 363-380.

GREEN, M. L; READY, W.; WARING, E. (1998). *Problem-Oriented Policing in Public Housing: the New Jersey evaluation*. Justice Quarterly, v. 17 (1), p. 129-158.

HALE, C. (1996). *Fear of Crime: a review of the literature*. International Review of Victimology, v. 4 (2), p. 79-150.

HALE, C.; PACK, P.; SALKELD, J. (1994). *The Structural Determinants of Fear of Crime: an analysis using census and data from England and Wales*. International Review of Victimology, v. 3 (3), p. 211-233.

HAWDON, J.; RYAN, J.; GRIFFIN, S. P. (2003). *Policing Tactics and Perceptions of police legitimacy*. Police Quarterly, v. 6 (4), p. 469-491.

HEMENWAY, D. (2014). *Guns, suicide, and homicide: Individual-level versus population-level studies*. Annals of Internal Medicine, v. 160 (2), p. 134–135.

HENSON, B.; REYNS, B.; KLAHM C.; FRANK, J. (2010). *Do Good Recruits Make Good Cops? Problems Predicting and Measuring Academy and Street-Level Success*. Police Quarterly, v. 13 (1), p. 6-26.

HOBSBAWN, E. (2010). *Bandidos*. São Paulo: Paz e Terra.

HOLLOWAY, T. H. (1997). *Polícia no Rio de Janeiro: Repressão e Resistência numa Cidade do Século XIX*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

HOLSTON, J. (1993). *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras.

HOOVER, L. T. (2005). *From Police Administration to Police Science: the development of a Police Academic Establishment*. Police Quarterly, v. 8 (1), p. 8-22.

INNES, M. (2002). *The Process Structures of Police Homicide Investigations*. British Journal of Sociology, v. 42 (4), p. 669-688.

INNES, M. (2003 a). *Investigation Order and Major Crimes Inquire*. *In*: NEWBURN, T. (ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton: William Publishing, p. 255-276.

INNES, M. (2003 b). *Investigating Murder: Detective Work and the Police Response to Criminal Homicide*. New York: Oxford University Press.

JANKOWSKI, M. S. (1991). *Islands in the Street: Gangues and American Urban Society*. Berkeley: University of California Press.

JARVIS, J.; REGOECZI, W. C. (2009). *Homicide Clearances: an analysis of arrest versus exceptional outcomes*. Homicide Studies, v. 13 (2), p. 174-188.

JESSOP, B. (2000). *The Dynamics of Partnership and Governance Failure*. *In:* STOKER, G. (ed.), *The New Politics of Local Governance in Britain*. Oxford: Oxford University Press.

JOHNSTON, L.; SHEARING, C. D. (2003). *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.

KALMONOWIECKI, L. (1995). *Military Power and Policing in Argentina*, 1900-1955. New School for Social Research. Tese de Doutorado.

KANT DE LIMA, R. (1995). *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

KANT DE LIMA, R. (2004). *Direitos Civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?* São Paulo em Perspectiva, v. 18 (1), p. 49-59.

KANT DE LIMA, R., MISSE, M.; MIRANDA, A. P. (2000). *Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia*. BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 50, p. 45-123;

KAPUSTA, N. (2007). *Firearm legislation reform in the European Union: Impact on firearm availability, firearm suicide and homicide rates in Austria*. British Journal of Psychiatry, v. 191 (3), p. 253–257.

KEEL, T. G; JARVIS, J.; MUIRHEAD, Y. E. (2009). *An Exploratory Analysis of factors Affecting Homicide Investigations*. Homicide Studies, v. 13 (1), pp, 50-68.

KELLING, G. e COLES, K. (1996). *Fixing Broken Windows: restoring order and reduce crime in our communities*. New York: Free Press.

KERSHAW, C.; TSELONI, A. (2005). *Predicting Crime Rates, Fear and Disorder Based on Area Information: evidence from the 2000 British Crime Survey*. International Review of Victimology, v. 12 (3), p. 293-311.

KILLIAS, M.; CLERICI, C. (2000). *Different Measures of Vulnerability in their relation of different dimension of fear of crime*. British Journal of Criminology, v. 40 (3), p. 437-450.

KINGDON, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.

KOLSDORF, M. E.; BICCA, B. (2001). *Permanência e metamorfose: a preservação de Brasília*. Brasília: IPHAN.

KOPITKKE, A. W. (2017). *A (In)Capacidade Institucional do Governo Federal na Segurança Pública*. *In*: CERQUEIRA, D.; FERREIRA, H. (orgs.), *Política nacional de segurança pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 11, p. 39-46.

KRASKA, P. (1996). *Enjoying Militarism: Political/Personal Dilemmas in Studying U.S. Paramilitary Units*. Justice Quarterly, v. 13 (3), p. 405-429.

KRASKA, P. (1999). *Militarizing Criminal Justice: Exploring the Possibilities*. Journal of Political and Military Sociology, v. 27 (2), p. 205-215.

KRASKA, P.; KAPPELER, V. (1997). *Militarizing American Police: The Rise and Normalization of Paramilitary Units*. Social Problems, v. 44 (1), p. 1-18.

LAUMANN, E.; KNOCKE, D. (1987). *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.

LEE, C. (2005). *The Value of Life in death: multiple regression and event history analysis of factors affecting homicide clearance in Los Angeles County*. Journal of Criminal Justice, v. 33, p. 527-534.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L. (2017). *Controle externo da polícia e o papel do governo federal*. *In*: CERQUEIRA, D.; FERREIRA, H. (orgs.), *Política nacional de segurança pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 11, p. 33-37.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L. e RIBEIRO, L. (2014). *Panorama das ouvidorias estaduais de segurança pública e defesa social*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 8 (2), p. 138-163.

LEVI-FAUR, D. (2011). *Regulatory Networks and regulatory Agencification*. Journal of European Poblic Policy, v. 18, p. 808-827.

LEVI-FAUR, D. (2012). *From big Government to Big Governance*. *In:* LEVI-FAUR, D., *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

LEWIS, D. A.; SALEM, G. (1986). *Community Crime Prevention: an analysis of a developing strategy*. Crime and Delinquency, v. 27 (3), p. 405-426.

LIMA, R. S. (2002). *Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*. São Paulo: Sicurezza.

LIMA, R. S. (2011). *Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda Editorial.

LIMA, R. S. (2018). *Violence and Public Safety as a Democratic Simulacrum in Brazil*. International Journal of Criminology and Sociology, v. 7, p. 159-172.

LIMA, R. S.; SOUZA, L. G.; SANTOS, T. (2012). *A participação social no campo da segurança pública*. Desigualdade & Diversidade, v. 1, p. 23-48.

LINT, W. (1998). *Regulating Autonomy: Police Discretion as a Problem for Training*. Canadian Journal of Criminology, v. 40 (3), p. 277-304.

LITWIN, K. J.; XU, Y. (2007). *The Dynamic Nature of Homicide Clearances: a multilevel model comparison of three times periods*. Homicide Studies, v. 11 (2), p. 94-114.

LOADER, I. (2000). *Plural policing and democratic governance*. Social & Legal Studies, v. 9 (3), p. 323–345.

LOADER, I.; SPARKS, R. (2002). *Contemporary Landscapes of Crime, Order, and Control: Governance, Risk and Globalization*. *In:* MAGUIRE, M.; MORGAN, R.; REINER, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.

LOADER, I.; WALKER, N. (2001). *Policing as a public good: recon- stituting the connections between policing and the State*. Theoretical Criminology, v. 5 (1), p. 9–35.

LOADER, I.; WALKER, N. (2004). *State of Denial? Rethinking the Governance of Security*. Punishment & Society, v. 6 (2), p. 221-28.

LOADER, I.; WALKER, N. (2006). *Necessary Virtues: The Legitimate Place of the State in the Production of Security*. *In:* WOOD, J; DUPONT, B. (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

LOPES, C. S. (2014). *Assessing private security accountability: a study of Brazil*. Policing & Society, v. 25 (6), p. 1-22.

LOPES, C. S. (2015). *Segurança privada e direitos civis na cidade de São Paulo*. Sociedade e Estado, v. 30 (3), p. 651-671.

LOUBET Del BAYLE, J-L. (1992). *La Police: Approche Socio-Politique*. Paris: Montchrestien, p. 66-81.

MACHADO, B. A. (2011). *Representações sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 19, p. 273-315.

MACHADO, B. A. (2014). *Justiça Criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. Barcelona: Marcial Pons.

MAGALONI, B.; CANO, I. (2016). *Determinantes do Uso da Força Policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

MAGUIRE, E.; MASTROFSKY, S. (2000). *Patterns of Community Policing in the United States*. Police Quarterly, v. 3 (1), p. 4-45.

MAGUIRE, M. (1994). *Assessing Investigative Performance: the clear up rate and beyond*. Focus, v. 1 (4), p. 1-22.

MAGUIRE, M. (2000). *Policing by Risk and Targets: some dimensions and implications of intelligence-led crime control*. Policing and Society, v. 9 (4), p. 315-336.

MAGUIRE, M. (2003). *Criminal Investigation and Crime Control*. *In:* NEWBURN, T. (ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton: William Publishing.

MANNING, P. (1988). *The Narc's Game*. Cambridge, MA: MIT Press.

MANNING, P. (2005). *The Study of Policing*. Police Quarterly, V. 8 (1), p. 23-43.

MARCH, J.; OLSEN, J. (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. American Political Science Review, v. 78 (3), p. 734-749.

MARKS, M. (2007). *Police Unions and Their Influence*. *In:* O'NEILL, M; MARKS, M.; SINGH, A. M. (eds.), *Police Occupational Culture: new debates and directions*. Oxford: JAI Press.

MARSH, D.; RHODES, R.A.W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

MARX, G. (1988). *Undercover: police surveillance in America*. Berkeley: University of California Press.

MASTROFSKI, S. D; REISIG, M. D.; McCLUSKEY, J. D. (2001). *Extending Social Disorganization Theory: modeling the relationship between cohesion, disorder and fear*. Criminology, v. 39 (2), p. 293-320.

MATZA, D. (1969). *Becoming Deviant*. New York: Prentice Hall.

MAWBY, R.C. (2002). *Policing Images: policing, communication and legitimacy*. Cullompton: Willan.

MEDEIROS, M. A. (2005). *A Desmilitarização das Polícias e a Legislação Ordinária*. Revista de Informação Legislativa, v. 42 (165), p. 239-253.

MENDES, E. (1999). *Democratic Policing and Accountability: Global Perspectives*. Aldershot: Ashgate.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology, v. 83 (2), p. 340-363.

MICELI, R; ROCCATO, M.; ROSATO, R. (2004). *Fear of Crime in Italy*: spread and determinants. Environment and Behavior, v. 36 (6), p. 776-789.

MILLER, W. R. (1977). *Cops and Bobbies: Policy Authority in New York and London 1830-1870*. Chicago: University of Chicago Press.

MINGARDI, G. (1992). *Tiras, Gansos e Trutas*. São Paulo: Editora Scritta.

MINGARDI, G. (2006). *Inteligência Policial e Crime Organizado*. *In*: LIMA, R. S.; PAULA, L. (orgs.), *Segurança Pública e Violência*. São Paulo: Contexto, p. 41-51.

MINGARDI, G. (2007). *O trabalho da inteligência no controle do crime organizado*. Estudos Avançados, n. 21, p. 51-69.

MISSE, D. G. (2014). *Cinco Anos de UPP: um breve balanço*. Dilemas, v. 7 (3), p. 675-700.

MISSE, M (2011). *O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa*. Sociedade e Estado, v. 26 (1), p. 15-27.

MISSE, M. (2010 a). *Crime, Sujeito e Sujeição Criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria bandido*. Lua Nova, v. 79, p. 15-38.

MISSE. M. (2010 b). *O Inquérito Policial: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Boolink.

MISSE, M.; BRETAS; M. L.(orgs.) (2010). *As guardas municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso*. Rio de Janeiro: Booklink.

MONET, J-C. (2001). *Polícia e Sociedades na Europa*. São Paulo: EdUSP.

MOUZOS, J.; MULLER, D. (2001). *Solvability Factors of Homicides in Australia: an exploratory analysis*. Trends and Issues in Criminal Justice, n. 216, p. 1-6.

MUNIZ, J. (1999). *Ser policial é sobretudo uma razão de ser: Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. IUPERJ, Tese de Doutorado.

MUNIZ, J. O.; CARUSO, H. e FREITAS, F. (2017). *Os Estudos Policiais nas Ciências Sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000*. BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 84 (2), p. 148-187.

NÓBREGA Jr., J. M. (2010). *A dinâmica dos homicídios no Nordeste e em Pernambuco*. Dilemas, v. 3 (10), p. 51-74.

NUNES, B. F. (2004). *Brasília: a fantasia corporificada*. Brasília: Paralelo 15.

NUNES, B. F.; COSTA, A. T. M. (2007). *Distrito Federal e Brasília: Dinâmica urbana, heterogeneidade social e violência*. Cadernos Metrópoles, v. 17, p. 35-57.

O'MALLEY, P.; HUTCHINSON, M. (2007). *Converging Corporisation? Police Management, Police Unionism and The Transfer of Business Principles*. Police Practice and Research, v. 7 (4), p. 309-322.

O'SHEA, T. (2000). *The Political Dimension of Community Policing: Belief Congruence between Police and Citizens*. Police Quarterly, v. 3 (4), p. 389-412.

OLIVEIRA Jr., A. (2011). *Dá para confiar nas polícias? confiança e percepção social das polícias no Brasil*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 5 (2), p. 6-23.

OLIVEIRA JR., A.; ALENCAR, J. L. O. (2016). *Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10 (2), p. 24-34.

OLIVEIRA, N. V. (2002). *Policiamento comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002*. São Paulo: Página Viva.

OLIVER, W. (2000). *The Third Generation of Community Policing: Moving Through Innovation, Diffusion and Institutionalization*. Police Quarterly, v. 3 (4), p. 367-388.

ÖZASCILAR, M. (2013). *Predicting Fear of Crime: a test of the shadow of sexual assault hypothesis*. International Review of Criminology, v. 19 (93), 269-284.

PAES, V. F. (2010). *Do inquérito ao processo: análise comparativa das relações entre polícia e Ministério Público no Brasil e na França*. Dilemas, v. 3 (7), p. 109-141.

PANTAZIS, C. (2000). *Fear of Crime, vulnerability and poverty*. British Journal of Criminology, v. 40 (3), 414-436.

PATERNOSTES, R. (1984). *Prosecutorial Discretion in Requesting the Death Penalty: a case of victim-based racial discrimination*. Law & Society Review, v. 18 (3), p. 437-478.

PATERSON, R. D.; HAGAN, J. (1984). *Changing Conceptions of race: toward an account of anomalous findings of sentencing research*. American Sociological Review, v. 49 (1), p. 56-70.

PAVIANI, A. (1996). *A realidade da metrópole: Mudança ou transformação na cidade*? *In:* PAVIANI, A. (org.), *Brasília: Moradia e Exclusão*. Brasília, Editora UnB, p. 213-229.

PERALVA, A. (2000). *Violência e Democracia: O Paradoxo Brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra.

PERES, U. D.; BUENO, S. ; LEITE, C. K. S. ; LIMA, R. S. (2014). *Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 8 (1), p. 132-153.

PETERS, B. G. (2012). *Governance as a Political Theory*. *In:* LEVI-FAUR, D., *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: MacMilliam.

PINHEIRO, P. S. (1991), *Police and Political Crisis: The Case of the Military Police*. *In:* HUGGINS, M. (ed.), *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence*. New York: Praeger.

PONCIONI, P. (2004). *Tornar-se Policial: a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PONCIONI, P. (2007). *Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1 (1), p. 22-31.

PONCIONI, P. (2017). *Segurança pública, polícia e agenda governamental no Rio de Janeiro: entre discursos e práticas*. Mimeo.

PORTO, M. S. G. (2009). *Mídia, Segurança Pública e Representações Sociais*. Tempo Social, v. 21 (2), p. 211-233.

PORTO, M. S. G.; COSTA, A. T. M. (2014). *Condutas Policiais e Códigos de Deontologia: o controle da atividade policial no Brasil e no Canadá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

POWELL, W. (1990). *Neither Markets nor Hierarchy: network forms as organization*. Research in Organizational Behavior, v. 12, p. 295-336.

POWELL, W.; DiMAGGIO, P. (1991). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field*. *In:* POWELL, W.; DiMAGGIO, P. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

PUCKETT, J. L.; LUNDMAN, R. J. (2003). *Factors Affecting Homicide Clearances: multivariate analysis of a more complete conceptual framework*. Journal of Research in Crime and Delinquency, v. 40 (2), p. 171-193.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L. (2005). *Elemento Suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira e CESeC.

REGOECZI, W. C; JARVIS, J.; RIEDEL, M. (2008). *Clearing Murders: is it about time?* Journal of Research in Crime and Delinquency, v. 45 (2), p. 142-162.

REGOECZI, W. C; KENNEDY, L. W.; SILVERMAN, R. A. (2000). *Uncleared Homicide: a Canada/United States comparison*. Homicide Studies, v. 4 (2), pp, 135-161.

REINER, R. (1990). *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.

REINER, R. (1998). *Policing and the Media*. *In:* NEWBURN, T. (ed.) Handbook of Policing. London: Routledge.

REINER, R. (2007). *Media Made Criminality*. *In:* MAGUIRE, M. (ed.), *The Oxford Handbook of Criminality*. Oxford: Oxford University Press, p. 302-337.

RENAUER, B. C. (2007). *Reducing Fear of Crime: Citizen, Police, or Government?* Police Quarterly, v. 10 (1), p. 41-62.

RHODES, R. A. W. (1990). *Policy Networks: a British perspective*. Journal of Theoretical Politics, v. 2 (3), p. 251-267.

RHODES, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Accountability and Reflexivity*. Buckingham: Open University Press.

RIEDEL, M.; JARVIS, J. (1998). *The Decline of Arrest Clearances for Criminal Homicides: causes, correlates and third partie*s. Criminal Justice Policy Review, v. 9 (3-4), p. 279-306.

ROBERTS, A. (2007). *Predictors of Homicides Clearance by Arrest: an event history analysis of NIBRS incidents*. Homicide Studies, v. 11 (2), p. 82-93.

ROCHA, A. P. (2013). *A Gramática das Polícias Militarizadas: estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo e os Carabineros do Chile*. Universidade de Brasília. Tese de Doutorado.

RODRIGUES, J. N. (2007). *Placar da Vida: uma análise do programa "Paz no Trânsito" do Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília.

ROSENBAUM, D. (org.). (1994). *The Challenge of Community Policing. London: Sage*.

GOLSTEIN, Herman (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw Hill.

ROSENBAUM, H. J.; SEDERBERG, P. (1976). *Vigilante Politics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

RUDNICKI, D. (2008). *O Ingresso de Bacharéis em Direito na Polícia Militar Gaúcha*. Porto Alegre: Ed. Sociologias.

SÁ e SILVA, F. (2012). *Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000- 2012)*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6 (2), p. 412.

SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W. (1999). *Systematic Social Observation of Public Space: a new look at social disorder in urban neighborhoods*. American Journal of Sociology, v. 105 (3), p. 603-651.

SAMPSON, R. J. (2012). *The Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. Chicago: University of Chicago Press.

SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W. (2004). *Seeing Disorder: neighborhood stigma and the social construction of Broken Windows*. Social Psychology Quarterly, v. 67 (4), p. 319-342.

SANTOS, S. M; BARCELLOS, C; CARVALHO, M. S.; FLORES, R. (2001). *Detecção de aglomerados espaciais de óbitos por causas violentas em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, 1996*. Cadernos de Saúde Pública, v. 17 (5), p. 1141-1151.

SAPORI, L. F.; WANDERLEY, C. B. (2001). *A relação entre desemprego e violência na sociedade brasileira: entre o mito e a realidade*. *In:* Cadernos Adenauer, *A violência do cotidiano*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 42-73.

SCHAFER, J; HEUBNER, B.; BRYNUM, T. (2006). *Fear of Crime and Criminal Victimization: gender-based contrasts*. Journal of Criminal Justice, v. 34 (3), 285-301.

SCHEIDER, M. C; ROWELL, T.; BERDIZIAN, V. (2003). *The Impact of Citizen Perception of Community Policing on Fear of Crime: findings from twelve cities*. Police Quarterly, v. 6 (4), p. 363-386.

SENASP. (2014). *Matriz Curricular Nacional*. Brasília: SENASP.

SHAW, C. R.; MCKAY, H. D. (1942). *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.

SHEARING, C. D. (1992). *The relation between public and private policing*. Crime and Justice, v. 15, p. 399-434.

SHEARING, C. D.; WOOD, J. (2003). *Nodal governance, democracy and the new "denizen*". Journal of Law and Society, v. 30 (3), p. 400–19.

SHEARING, C. D.; WOOD, J. (2000), *Reflections on the governance of security: A normative enquiry*. Police Practice, V. 1 (4), p. 457–476.

SILVA, C. L. (2013). *O setor de segurança privada da região metropolitana de São Paulo: crescimento, dimensões*. Cadernos CRH, v. 26, p. 599-617.

SILVA, E. S. (2017). *A Ocupação da Maré pelo Exército Brasileiro: percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré*. Rio de Janeiro: Redes da Maré.

SILVA, G. G. (2009). *A Lógica da Polícia Militar do Distrito Federal na Construção do Suspeito*. Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado.

SILVA, G. G. (2015). *Políticas de Segurança Pública: um olhar sobre a formação da agenda, das audanças do padrão de policiamento e da manutenção do policiamento comunitário no Distrito Federal*. Universidade de Brasília. Tese de Doutorado.

SILVA, J. J. (2018). *Entre "bandidos" e "subversivos": a Polícia Militar do Distrito Federal no combate ao inimigo interno (1963- 1974)*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília.

SILVEIRA, A. (2010). *Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em uma comunidade de Belo Horizonte*. Revista de Saúde Pública, v. 44 (3):496-502

SILVER, E.; MILLER, L. L. (2004). *Sources of Informal Social Control in Chicago Neighborhoods*. Criminology, v. 42 (3), p. 551-583.

SINHORETTO, J.; LIMA, R. S. (2015). *Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime*. Contemporânea, v. 5 (1), p. 119-141.

SKOGAN , W. G. (1990). *Disorder and Decline: crime and the spiral of decay in american neighborhoods*. New York: The Free Press.

SKOLNICK, J. (1962). *Justice without a Trial*. New York: Macmillan.

SKOLNICK, J.; BAYLEY, D. (2002). *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: EDUSP.

SKOLNICK, J.; FYFE, J. (1993). *Above the Law: Police and Excessive Use of Force*. New York: The Free Press.

SOARES, G. A. D. (2008). *Não matarás: Desenvolvimento, desigualdade e homicídios*. Rio de Janeiro, FGV.

SOUSA, C. (2006). *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, v. 16, p. 20-45.

SOUSA, N. H. B. (2013). *O massacre de Pacheco Fernandes Dantas em 1959: memória dos trabalhadores da construção civil de Brasília*. *In:* LABORDE, E.; ALVAREZ, M. L. (orgs.). *Dimensão temporal e espacial na linguagem e na cultura Latino-Americana*. Campinas: Editora Pontes, p. 511-528.

TAYLOR, R. B. (2002). *Fear of Crime, Social Ties and Collective Efficacy: maybe masquerading measurement, maybe déjá vu over again*. Justice Quarterly, v. 19 (4), p. 773-792.

TAYLOR, R. B.; CONVINGTON, J. (1993). *Community Structural Changes and Fear of Crime*. Social Problems, v. 40 (3), p. 374-397.

THOMPSON, G. (2003). *Between Hierarchies and Markets: The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press

TILLEY, N. (2008). *Modern Approaches to Policing: community, problem-oriented and intelligence-led*. *In:* NEWBURN, T. (ed.), *Handbook of Policing*. Londres: Routledge.

TRAJANOWICS, R. C. (1986). *Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Program*. Journal of Police Science and Administration, v. 11 (4), p. 410-419.

TSELONI, A.; ZARAFONITOU, C. (2008). *Fear of Crime and Victimization: a multivariate multilevel analysis of competing measurements*. European Journal of Criminology, v. 5 (4), p. 387-409.

UNITED NATIONS OFFICE on DRUGS and CRIME. (2017). *Global Study on Homicides: trends, context, data*. UNODC.

VARGAS, J. e OLIVEIRA Jr, A. (2010). *As guardas municipais no Brasil: um modelo de análise*. Dilemas, v. 3 (7), p. 85-108.

VASCONCELOS, A. M. N; COSTA, A. T. M. (2005). *Demografia da violência no Distrito Federal: evolução e características*. *In:* PAVIANI, A. (org.). *A Violência no Distrito Federal*. Brasília: Editora UnB.

VASCONCELOS, E. (2001). *Transporte urbano, espaço e equidade: análise de políticas públicas*. São Paulo: Annablume.

WAISELFILSZ, J. (2006). *O mapa da violência: os jovens do Brasil*. Brasília: OEI.

WALKER, S. (1993). *Taming the System: The Control of Discretion in Criminal Justice, 1950-1990*. New York: Oxford University Press.

WALKER, S. (2008). *The Neglect of Police Unions: exploring one the most important areas of American policing*. Police Practice and Research, v. 9 (2), p. 95-112.

WARR, M. (1984). *Fear of Victimization: why women and the elderly more afraid*? Social Science Quarterly, v. 65 (3), p. 681-702.

WARR, M.; ELLSON, C. (2000). *Rethinking Social Reactions to Crime: personal and altruistic fear in family households*. American Journal of Sociology, v. 106 (3), p. 551-578.

WEISBURD, D.; ECK, J. E. (2004). *What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder and Fear?* The Annals of American Academy of Political and Social Science, n. 593, p. 42-65.

WEISBURD, D.; GREEN, L. (1995). *Policing Drugs Hot Spots: The New Jersey Drug Market Analysis Experiment*. Justice Quarterly, v. 12 (4), p. 711-735.

WELLFORD, C.; CRONIN, J. (1999). *An Analysis of Variables Affecting the Clearance of Homicides: a multistate study*. United States Department of Justice.

WHYTE, W. F. (2005). *Sociedade de Esquina*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

WIEVIORKA, M. (2004), *Pour Comprender la Violence: L'Hipothése du Sujet*. Sociedade e Estado, v. 19 (1), p. 21-51.

WIKSTRÖM , P. O.; DOLMÉN, L. (2001). *Urbanization, Neighborhood Social Integration, Informal Social Control, Minor Disorder, Victimization and Fear of Crime*. International Review of Victimology, v. 8, p. 121-140.

WILLIAMSON, E. O. (1979). *Transaction Costs Economics: governance of contractual relations*. Journal of Law and Economics, v. 22 (2), p. 233-261.

WINKEL, E. W. (1988). *The Police and Reducing Fear of Crime: a comparison of the crime-centered and the quality of life approaches*. Police Studies, v. 11 (4), p. 183-189.

WISBURD, D. (1997). *Reorienting Crime Prevention Research and Policy: from the causes of criminality to the context of crime*. Washington: Government Printing Office.

WOOD, J.; SHEARING, C. D. (2006). *Imagining Security*. Cullompton: Willan

ZALUAR, A. (1999). *Violência e Crime*. *In*: MICELI, S. (Org.), O que ler nas ciências sociais brasileira (1970-1995). São Paulo: Sumaré; ANPOCS, p. 13-107

ZALUAR, A. (2002). *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense.

ZALUAR, A. (2004). *Integração Perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

ZALUAR, A.; Ribeiro, A. P. A. (2009). *Teoria da Eficácia Coletiva e Violência: o paradoxo do subúrbio carioca*. Novos Estudos CEBRAP, v. 84, p. 175-196.

ZANETIC, A. (2012). *Polícia e segurança privada: relações entre as forças na prevenção do crime*. São Paulo: Sicurezza.

ZANETIC, A. (2013). *Policiamento, segurança privada e uso da força: conceito e características descritivas*. Dilemas, v. 6 (3), p. 411-433.

ZAVERUCHA, J. (1999). *Military Justice in the State of Pernambuco after the Brazilian Military Regime: an authoritarian legacy*. Latin American Research Review, v. 34 (2), p.43-73.

ZEDNER, L. (2006). *Policing Before and After the Police: The Historical Antecedents of Contemporary Crime Control*. British Journal of Criminology, v. 46 (1), p. 78-96.

ZEDNER, L. (2007). *Pre-crime and post-criminology?* Theoretical Criminology, v. 11 (2), p. 261-281.

ZEHAVI, A. (2012). *New Governance and Policy Instruments*. *In:* LEVI-FAUR, D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

A Editora UnB é filiada à

Este livro foi composto em UnB Pro e Liberation Serif no formato 16 x 23 cm e impresso no sistema *offset* sobre papel *offset* 75 g com capa em papel-cartão supremo 250 g.